



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista

Tutkimusraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2016



Julkisen hallinnon ICT



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista

Tutkimusraportti



Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2016

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Türkkan

Lönnberg Print & Promo, 2016

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2016	
Tekijät	Tomi Voutilainen (toim.), Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen	
Julkaisun nimi	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista	
Asiasanat	Tiedonhallinta, julkisuus, tietosuoja, oikeudellinen sääntely	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
Painopaikka ja -aika	Lönnberg Print & Promo, 2016	
ISBN 978-952-251-792-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 86	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännön yleislaintasoiset säännökset ovat olleet pääosiltaan muuttumattomia viimeiset 15 vuotta. Sääntelyn kohteena oleva toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut muun muassa digitalisaatiokehityksen ja kehittyneiden tiedonhallintamenetelmien vuoksi.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää tiedonhallinnan asiantuntijoiden näkemyksiä tiedonhallinta-lainsäädännön kehittämistarpeista.

Tutkimustulosten perusteella kehittämis ehdotuksina voidaan esittää, että tiedonhallinnan yleislainsäädäntö tulisi avata ja keskittää se yhteen lakiin tiedonhallintakaareksi. Tavoitteena tulisi olla, että yleislainsäädäntöä voitaisiin vähentää useilla säädöksillä. Niin ikään erityislainsäädännössä olevat fraasiluonteiset säännökset tulisi keskittää mahdollisuuksien mukaan yleislakiin. Sääntelykohteita olisivat ainakin keskeinen yhteinen ja yhtenäinen käsitteistö, tietojen ja asiakirjojen kirjaaminen, tietojenkäsittelyoikeuksien perusteet, tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuuksia koskevat perusteet, tietojen säilyttämistä koskevat vaatimukset ja säilytysaikojen määrittelyn perusteet sekä tietoturvallisuuden perusvaatimukset.

Niin ikään yleislaissa tulisi olla keskitetysti säädettyä ne kuvaukset, joita viranomaisten tulisi tuottaa julkisuusperiaatteen, tietosuojan sekä yhteentoimivuuden edistämiseksi. Asiakirjahallinnon ja tietohallinnon sääntelyä ei ole syytä pitää erillään

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, september 2016	
Författare	Tomi Voutilainen, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen	
Publikationens titel	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 30/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Lönnberg Print & Promo, 2016	
ISBN 978-952-251-792-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 86	Språk Finska

Sammandrag

Huvuddelarna av de lagbestämmelser på allmän lag-nivå som gäller informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen har varit oförändrade de senaste 15 åren. Den omvärld som är föremål för reglering har dock förändrats till följd av bland annat digitaliseringen och de mer utvecklade metoderna för informationshantering.

Syftet med forskningen var att utreda vilka synpunkter experter på informationshantering hade när det gäller behovet av att utveckla lagstiftningen om informationshanteringen.

Utifrån forskningsresultaten är ett utvecklingsförslag att den allmänna lagstiftningen om informationshanteringen bör klargöras och koncentreras till en enda lag i form av informationshanteringsbalk. Målet bör vara att den allmänna lagstiftningen ska kunna inskränkas med flera bestämmelser. Dessutom bör de frasliknande bestämmelserna i speciallagstiftningen koncentreras till en allmän lag om möjligt. Regleringen bör gälla åtminstone centrala, gemensamma och enhetliga begrepp, registrering av uppgifter och dokument, grunder för behörigheter för behandling av uppgifter, grunder för skyldigheter att få och lämna uppgifter, krav på förvaring av uppgifter, grunder för fastställande av förvaringstider och grundkrav på informations-säkerhet.

De beskrivningar som myndigheterna ska utarbeta för att främja offentlighetsprincipen, dataskyddet och interoperabiliteten bör också föreskrivas och koncentreras till den allmänna lagen. Det finns inte skäl att hålla regleringen av dokumentförvaltningen åtskild från regleringen av informationsförvaltningen.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, September 2016	
Author(s)	Tomi Voutilainen, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen	
Title of publication	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 30/2016	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
Printed by	Lönnberg Print & Promo, 2016	
ISBN 978-952-251-792-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 86	Language Finnish

Abstract

The legislative provisions on information management in public administration issued at the level of general legislation have mainly remained unchanged for the last 15 years. The operating environment that the legislation regulates has evolved, however, for example as a result of digitalisation development and advanced information management methods.

The purpose of the study was to investigate the views of information management experts concerning needs to develop legislation in this area.

The results of the study indicate that the general legislation on information management should be made more explicit and collected into a comprehensive information management code. The objective should be reducing general legislation by several statutes. The provisions worded as formalised phrases in specialised legislation should also be collected in the general statute where possible. Objects of regulation would include, at minimum, common and uniform key concepts, registration of information and documents, grounds for access to processing information, justifications for access to information and duty to provide information, requirements applicable to keeping data on file, grounds for defining archival periods as well as basic information security requirements.

The descriptions that the authorities should produce to promote the principle of openness, information security and interoperability should also be collected in the general statute. There is no reason to have separate legislation on document management and information management.

Esipuhe

Tiedonhallinta on olennainen osa viranomaisten toimintaa. Viranomaiset hoitavat tehtäviään ja tuottavat palveluitaan sen tiedon varassa, joka viranomaisella on käytettävissään. Julkisen hallinnon toiminnan tietointensiivisyys edellyttää tehokkaita tiedonhallinnan menettelyitä. Lainsäädäntö on eräs elementti, kun tarkastellaan tiedonhallinnan tehokkuuden edellytyksiä.

Digitalisaatioon liittyvät viranomaisten toiminnan tehostamisen, kustannussäästöjen sekä palvelun paranemisen tavoitteet voidaan saavuttaa vain tehokkailla tiedonhallinnan menettelyillä. Tiedonhallinnan sääntelyn kehittäminen on olennainen osa yhteiskunnan digitalisaatioon liittyviä pyrkimyksiä. Vaikka lähtökohtaisesti lainsäädännön pitäisi olla neutraalia ja sen pitäisi kestää ajan patina, on sääntelyä kuitenkin arvioitava säännöllisesti. Näin voidaan tunnistaa riittävän ajoissa ne kehittämiskohteet, joita muun muassa lainsäädännön uudistamisella voidaan edistää.

Kysymys on myös vuorovaikutussuhteesta sääntelyn ja yhteiskunnan kehityksen välillä. Toimintaa voidaan kehittää lainsäädännön rajoissa, mutta toiminnan kehittäminen voi tuoda mukanaan lainsäädännön uudistamistarpeita riippumatta siitä, onko sääntely peruslähtökohdiltaan neutraalia erilaisiin yhteiskunnallisiin uudistuksiin nähden. Toiminnan ja lainsäädännön kehittämistarpeitakin ohjaa Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 22 §:n julkista valtaa koskeva velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 2.3 § edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nämä reunaehdot on muis-tettava toimintaa kehitettäessä.

Tutkimustyötämme ovat innoittaneet julkisen hallinnon toiminnan kehittämiseen liittyvät digitalisointitarpeet sekä havaintomme siitä, että yhteiskunnallinen päätöksenteko vaatii tietopohjaa kehittämisen suuntaviivojen hakemiseen. Pyrkimyksemme on nostaa keskustelua sääntelytarpeista. Sääntelyä koskevat ratkaisut jäävät sääntelyn valmistelijoiden arvioitaviksi.

Haluamme kiittää lainsäädäntöneuvos Hannele Kerolaa myöttämielisestä suhtautumisesta tutkimustamme kohtaan sekä siitä, että hän ystävällisesti järjesti tutkimusraportin julkaisun valtiovaraministeriön julkaisusarjaan, jolloin tutkimustuloksille tarjoutui sopiva julkaisufoorumi ja -muoto tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeiden arvioimiseksi. Tutkimus on tehty itsenäisesti Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella sen

tutkimukseen kehittämiseen liittyvistä strategisista painopisteistä käsin. Tutkimus ei siten edusta minkään viranomaisen näkemyksiä tiedonhallinnan sääntelytarpeista. Tutkimuksen sisällöstä vastaa tutkimusryhmä.

Joensuussa syyskuussa 2016

Tutkimuksen tekijät

Tomi Voutilainen

Tommi Oikarinen

Niko Vartiainen

Sisältö

Esipuhe	9
Tiivistelmä	13
1 Johdanto	15
1.1 Tutkimuksen tausta	15
1.2 Tutkimuksen toteuttaminen	16
2 Tiedonhallinnan sääntely ja käsitteistö	18
2.1 Tiedonhallinnan voimassa olevan sääntelyn viitekehys	18
2.2 Tiedonhallinta	19
2.3 Tietohallinnon, asiakirjahallinnon ja arkistotoimen sääntelyn suhteesta	22
2.4 Tiedonhallinnan sääntelyn selkeys	25
2.5 Yleislainsäädännön suhde erityislainsäädäntöön	26
2.6 Käsitteistön selkeys	29
3 Tietojen kerääminen ja tallentaminen viranomaisissa	31
3.1 Asiakirjojen kirjaamista koskeva sääntely	31
3.2 Kirjaamissääntelyn tarpeellisuus	32
3.3 Siirtyminen yksinomaan sähköiseen tiedonhallintaan	35
3.4 Asiankäsittelyprosessit	37
4 Tietojen käsittelyoikeudet ja tiedonsaantioikeudet	40
4.1 Tietojenkäsittelyoikeuksista	40
4.1.1 Tietojenkäsittelyoikeuksia koskevasta sääntelystä	40
4.1.2 Tietojenkäsittelyoikeudet ja tietojenkäsittelyn tehostaminen	42
4.2 Tiedonsaantioikeudet ja tiedonantovelvollisuudet	43
4.2.1 Yleistä tiedonsaantioikeuden ja tiedonantovelvollisuuden sääntelystä	43
4.2.2 Sääntelyn selkeys	46

4.3	Henkilörekistereissä olevien tietojen luovuttaminen	48
4.3.1	Henkilötietojen luovuttamisen perusteet	48
4.3.2	Tietojen luovuttamista koskevien säännösten selkeys.....	49
5	Tietojen suojaaminen ja tietoturvaluus	51
5.1	Julkisen hallinnon tietoturvaluuteen vaikuttavasta sääntelystä.....	51
5.2	Tietoturvasääntelyn kehittämistarpeita	54
6	Tietojen säilyttäminen ja arkistointi	56
6.1	Tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely	56
6.2	Tietojen säilyttämistä koskevan sääntelyn selkeys ja kehittämistarpeet	57
7	Kokonaisarkkitehtuuri	62
7.1	Kokonaisarkkitehtuurista	62
7.1.1	Kokonaisarkkitehtuurin käsitteestä ja sääntelystä.....	62
7.1.2	Kokonaisarkkitehtuurin kuvaaminen	63
7.2	Kokonaisarkkitehtuurin sääntelyn tarpeellisuus	65
7.3	Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely	67
8	Tarvitaanko tiedonhallintakaarta?	69
9	Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset	71
10	Lähteet	73
	LIITE 1: Kyselylomakkeen tiedot	78

Tiivistelmä

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännön yleislaintasoiset säännökset ovat olleet pääosiltaan muuttumattomia viimeiset 15 vuotta. Sääntelyn kohteena oleva toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut muun muassa digitalisaatiokehityksen ja kehittyneiden tiedonhallintamenetelmien vuoksi.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää tiedonhallinnan asiantuntijoiden näkemyksiä tiedonhallintalainsäädännön kehittämistarpeista. Kyselytutkimus toteutettiin toukokuussa 2016. Tutkimustulokset ovat suuntaa-antavia. Tutkimusraportti pitää sisällään myös joitakin tutkijoiden tekemiä yleisiä havaintoja tiedonhallinnan sääntelystä ja siihen liittyvistä kehittämistarpeista.

Tutkimustulosten perusteella kehittämis ehdotuksina voidaan esittää, että tiedonhallinnan yleislainsäädäntö tulisi avata ja keskittää se yhteen lakiin tiedonhallintakaareksi. Tavoitteena tulisi olla, että yleislainsäädäntöä voitaisiin vähentää useilla säädöksillä. Niin ikään erityislainsäädännössä olevat fraasiluonteiset säännökset tulisi keskittää mahdollisuuksien mukaan yleislakiin. Sääntelykohteita olisivat ainakin keskeinen yhteinen ja yhtenäinen käsitteistö, tietojen ja asiakirjojen kirjaaminen, tietojenkäsittelyoikeuksien perusteet, tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuuksia koskevat perusteet, tietojen säilyttämistä koskevat vaatimukset ja säilytysaikojen määrittelyn perusteet sekä tietoturvallisuuden perusvaatimukset.

Niin ikään yleislaissa tulisi olla keskitetysti säädettyinä ne kuvaukset, joita viranomaisen tulisi tuottaa julkisuusperiaatteen, tietosuojan sekä yhteentoimivuuden edistämiseksi. Asiakirjahallinnon ja tietohallinnon sääntelyä ei ole syytä pitää erillään.

Sinällään on syytä pohtia, missä määrin tiedonhallintakaareen on syytä sisällyttää ohjaustoimivaltaan liittyviä säännöksiä, jos ohjausmekanismit poikkeavat esimerkiksi eri viranomaisorganisaatioiden välillä, kuten kunnissa, maakunnissa ja valtionhallinnossa.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleislainsäädäntö on säädetty pääosin 1990-luvulla. Arkistolaki (831/1994, jäljempänä ArkistoL) tuli voimaan 1.10.1994. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki, JulkL) tuli voimaan 1.10.1999. Henkilötietolaki (523/1999, jäljempänä HetiL) tuli voimaan 1.6.1999. Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) tuli voimaan 1.1.2000, mutta se kumoutui 1.2.2003 voimaan tulleella sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetulla lailla (13/2003).

Tiedonhallinnan sääntelyn perusteet ovat olleet voimassa lähes muuttumattomina. Euroopan unionin uusi yleinen tietosuoja-asetus (EU/2016/679) luo tarpeen tiedonhallinnan sääntelyn uudelleenarvioinnille ja kehittämiselle. Niin ikään poliittinen tahtotila tiedonhallinnan sääntelyn kehittämiselle on olemassa. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen hallitusohjelman kärkihankkeisiin kuuluu julkisten palveluiden digitalisointi. Yhtenä toimenpiteenä tässä hankkeessa on valmistella esitys tiedonhallintalaiksi.¹ Uudella lailla on tarkoitus säätää eri laeissa olevat yleissäännökset yhtenäistävästi tiedonhallinnasta, julkisuudesta ja käytöstä sekä arkistoinnista. Tavoitteena on, että uuden tiedonhallintalain säännöksillä vahvistetaan yhtenäinen tiedonhallinnan, tietovarantojen hyödyntämisen ja kansalaisen oikeuksien toimintamalli sekä mahdollistetaan julkisten palvelujen digitalisointi.

Tiedonhallinnan lainsäädännön toimivuutta ei ole arvioitu kokonaisuutena, vaikka erilaisia selvityksiä muun muassa julkisuuslaista on tehty sekä esitetty kehittämis ehdotuksia. Julkisuuslain toimivuudesta on julkaistu vuonna 2003 raportteja.² Asiakirjahallinnon sääntelyn kehittämistarpeista on valmistunut selvitys vuonna 2012.³ Sähköisen asioinnin lainsäädännön seurantatutkimuksesta on julkaistu raportti 2013, jossa käsitellään myös tiedonhallinnan sääntelyn nykytilaa sekä kehittämiskohteita.⁴ Palveluarkkitehtuuria tukevaa lainsäädäntöä koskeva selvitys valmistui vuonna 2014.⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2015 arkistolain jatkotyöryhmän selvityksen tiedonhallinnan ja tietojen

¹ Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 75.

² Ks. Salovaara – Tala 2003 ja Konstari ym. 2003.

³ Voutilainen 2012a.

⁴ Voutilainen – Räsänen 2013.

⁵ Voutilainen 2014.

käsittelyn sääntelyn uudistamisesta julkisessa hallinnossa.⁶ Kuntien tiedonantovelvoitteiden säädösperustasta julkaistiin selvitys vuonna 2016.⁷

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen strategian toimenpideohjelmassa vuosille 2014–2017 on tunnistettu osana tutkimusprofiilaatiota erääksi nousevaksi tutkimusalaksi informaatioyhteiskunnan oikeus, jota laitos pyrkii vahvistamaan. Tämä tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeita koskeva tutkimus on osa informaatioyhteiskunnan oikeudellisen tutkimuksen vahvistamista. Tutkimus on tehty yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomista tutkimustarpeista, joita tällä tutkimuksella pyritään avaamaan joiltakin osin. Tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistarpeiden kokonaisselvitys sekä sen johdosta tehtävät sääntelyratkaisut vaativat oman tutkimus- ja selvitystyönsä tietoon perustuvan päätöksenteon pohjaksi. Tämä tutkimusraportti pyrkii nostamaan esiin niitä mahdollisia sääntelyn kehittämiskohteita, joita julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijat näkevät tarpeellisena. Tutkimustulokset ovat suuntaa-antavia eivätkä ne edusta minkään organisaation näkemyksiä, vaan ne ovat alan asiantuntijoiden henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvia arvioita.

Tässä tutkimusraportissa on pyritty jäsentämään tutkimustulokset tiedon elinkaaren mukaisesti sekä nostamaan esiin keskeinen sääntely. Raportti sisältää joitakin keskeisiä havaintoja tiedonhallinnan sääntelystä sekä mahdollisista kehittämiskohteista. Raportissa viitataan joiltakin osin laillisuusvalvojen ratkaisuihin, mutta tämä tutkimusraportti ei sisällä eikä sen ole tarkoituskaan sisältää kattavaa otosta tiedonhallinnan yleislainsäädännön soveltamiskäytännöstä.

Tutkimus on tehty Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella omaehtoisesti tutkimusryhmässä, johon ovat kuuluneet julkisoikeuden professori Tomi Voutilainen sekä projektitutkijat Tommi Oikarinen ja Niko Vartiainen. Tutkimuksella ei ole ollut ulkoista ohjausryhmää. Tutkimustulokset on tarjottu valtiovarainministeriölle sääntelyn kehittämistarpeiden arvioinnin tueksi. Valtiovarainministeriö otti tutkimusraportin julkaisusarjaansa julkaistavaksi.

1.2 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimusta varten laadittiin keväällä 2016 kyselylomake, joka perustui tiedon elinkaaren mukaiseen jaotteluun. Lisäksi kyselylomake piti sisällään tiedonhallinnan käsitteistöön sekä tietohallinnon ja asiakirjahallinnon rajapintaan liittyviä kysymyksiä. Kyselylomake oli tarkoitettu tiedonhallinnan asiantuntijoiden henkilökohtaisesti vastattavaksi, joten kyselyllä ei kartoitettu viranomaisten tai muiden organisaatioiden näkemyksiä tiedonhallinnan kehittämisestä. Kyselylomakkeen sisältö on tämän tutkimusraportin liitteenä.

Kysely toteutettiin touko-kesäkuussa 2016. Kyselypyyntö lähetettiin yli 400 viranomaisen kirjaamon sähköpostiosoitteisiin sekä tiedonhallinnan asiantuntijoita edustavien yhdistysten kautta jäsenistölle.

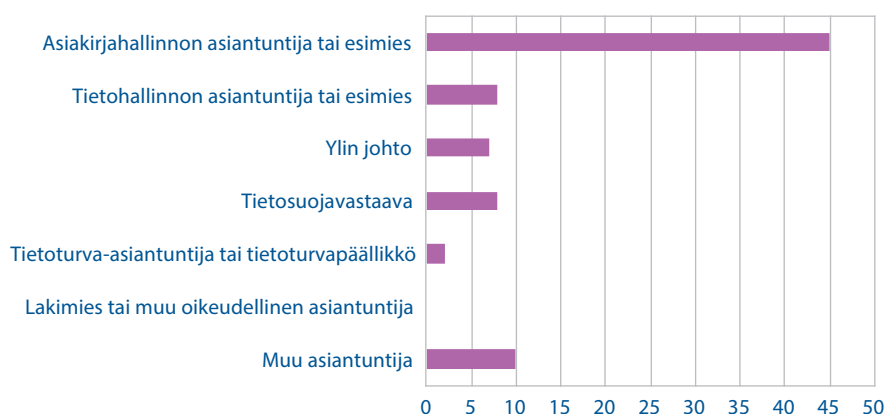
⁶ OKM 2015.

⁷ Oikarinen 2016.

Kyselytutkimukseen saatiin yhteensä 81 vastausta tiedonhallinnan asiantuntijoilta. Vastausprosenttia tai muitakaan tutkimustulosten kattavuutta kuvaavia tietoja ei voida esittää, koska kyselyä ei kohdistettu henkilöihin eikä toisaalta myöskään tarkkoja organisaatietietoja kerätty vastaajilta. Kuvioissa 1 ja 2 on esitetty kyselyyn vastanneiden henkilöiden jakautuminen työtehtävän ja organisaation perusteella. Kuvioista havaitaan, että hieman yli puolet (56 %) vastaajista työskenteli asiakirjahallinnon tehtävissä ja noin neljä viidestä (81 %) kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa. Voidaan siis todeta, että kyselyn tulokset kuvaavat pitkälti asiakirjahallinnon asiantuntijoiden tai esimiesten sekä kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa työskentelevien viranomaisten näkemyksiä. Tämä ”yliedustavuus” on myös huomioitava tulkittaessa kyselyn tuloksia.

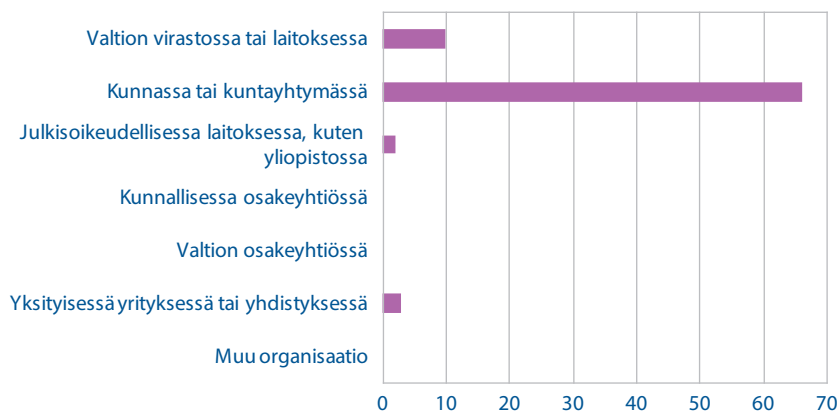
Kuvio 1. Vastaajien tehtävänimikkeet tai -roolit

Mikä nimeke kuvaav parhaiten työtehtäväsi tai rooliasi? (n = 80)



Kuvio 2. Vastaajien organisaatietietoja

Työskentelen (n = 81)



2 Tiedonhallinnan sääntely ja käsitteistö

2.1 Tiedonhallinnan voimassa olevan sääntelyn viitekehys

Tiedonhallinnan sääntelyn viitekehys perustuu perustuslain perusoikeussäännöksiin. Perustuslain (731/1999, PL) 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta perustuslaki jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään.⁸ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilötietojen käsittelyn tulee aina perustua laissa säädettyihin edellytyksiin ja siihen käyttötarkoitukseen, johon henkilötiedot on kerätty. Tämän lakisääteisyysvaatimuksen johdosta henkilötietojen käsittelystä on säädetty useissa sadoissa eri laeissa. Henkilötietojen käsittelyn yleislakina on voimassa toistaiseksi henkilötietolaki, jossa säädetään hyvästä henkilötietojen käsittelytavasta, henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä, rekisterinpitäjän velvoitteista, rekisteröidyn oikeuksista ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta.

Perustuslakivaliokunta on tarkentanut, mitä henkilötietojen suojaa koskeva lakisääteisyysvaatimus tarkoittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä laintasoisia sääntelykohteita ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika sekä rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla.⁹ Niin ikään perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisenä säätää henkilötietojen suojaan liittyen teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta erikseen.¹⁰

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämä julki-

⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

⁹ PeVL 25/1998 vp, s. 2.

¹⁰ PeVL 12/2002 vp, s. 5.

suusperiaatteeseen sisältyvä asiakirja- ja tallennejulkisuus tarkoittaa sitä, että asiakirjojen tiedonsaannin rajoittamisesta on säädettävä lailla. Koska tiedonsaannin rajoittaminen on poikkeus pääsäännöstä – julkisuudesta, on näistä poikkeuksista säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Käytännössä säännös tarkoittaa, että viranomaisten asiakirjojen salassapidosta ja muista tiedonsaannin rajoituksista pitää olla yksityiskohtaiset säännökset. Rajoituksen perusteen on perustuslain mukaan oltava välttämätön. Julkisuudesta poikkeavia rajoitussäännöksiä on sovellettava suppeasti.¹¹ Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan toisen perusoikeuden edistäminen on sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12.2 §:n nojalla lailla erikseen rajoittaa.¹² Perustuslakivaliokunta on todennut julkisuuden rajoittamista koskevista sääntelyvaatimuksista muun muassa, että julkisuusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on tärkeää, että salassapidolle on asetettu laissa takaraja, jonka jälkeen asiakirjat tulevat julkisiksi.¹³ Salassapitoon liittyvää sääntelyä ei tulisi sijoittaa erityislainsäädäntöön.¹⁴ Julkisuusperiaatteella on myös sidoksensa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamiseen. Perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisesta on säädetty yleislaintasolla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuusperiaatteesta ja sen toteuttamisesta sekä salassapidosta on säädetty runsaasti erityislainsäädännössä, kuten oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007), oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999).

2.2 Tiedonhallinta

Tiedonhallintaa koskevan yleislainsäädännön kehittämiseksi luo oman haasteensa tiedonhallinta -käsitteeseen liittyvä epäyhtenäisyys. Tiedonhallinnalle ei ole löydettävissä yhtä tyhjentävää määritelmää, vaan käsitteellä tarkoitetaan yleensä tietojen käsittelyyn ja käyttöön sekä tiedon esittämiseen yleisellä tasolla liittyvää tapaa kerätä ja ylläpitää tietoja, niiden laadun ja käytettävyyden varmistamiseksi.

¹¹ PeVM 2/2009 vp, s. 5.

¹² PeVL 3/2009 vp, s. 2; PeVL 2/2008 vp, s. 2 ja PeVL 40/2005 vp, s. 2.

¹³ PeVL 19/2010 vp, s. 6.

¹⁴ HaVM 31/1998 vp, s. 7 ja PeVL 2/2008 vp, s. 2.

Lainsäädännössä ja lakien valmisteluaineistoissa tiedonhallinta määritetään usealla eri tavalla sääntelykohteesta ja sääntelyn näkökulmasta riippuen. Julkisuuslain 3 §:ssä säädetään viranomaisen velvoitteesta toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa toiminnassaan toiminnan avoimuuden toteuttamiseksi. Tämän toteuttamiseksi viranomaisen tulee huolehtia muun muassa asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (JulkL 18.1 §). Jättäessään asiakirjan määrittelyn yleiselle tasolle, julkisuuslaki ei kovinkaan selkeästi määritä, mistä tiedoista tai toimenpiteistä tiedonhallinnassa kulloinkin on kyse. Osaltaan tätä selittää se, ettei julkisuuslakiin sisältyvän sääntelyn tavoitteena ole ollut tyhjentävästi esittää kaikkia hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita, vaan niiden on katsottu määräytyvän aina ajan ja tilanteen mukaan. Laki määrittää pääasiassa vain keinot, joilla viranomaisorganisaatioiden on suoriuduttava laintasoisista velvoitteistaan ja muualla lainsäädännössä määritetyistä tiedonhallinnan tehtävistä.¹⁵ Julkisuuslain 18 §:n hyvän tiedonhallintatavan sääntely kuitenkin pitää sisällään tiedon ja asiakirjan elinkaareen liittyvien toimenpiteiden yleisluonteisen sääntelyn.

Henkilötietolaissa tiedonhallintatehtävät rinnastetaan tiedon käsittelyyn, joka muodostuu henkilötietojen keruun, tallentamisen, käytön, luovuttamisen ja hävittämisen kattavasta tiedon elinkaaresta.¹⁶ Vastaava määritelmä sisältyy myös Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU 2016/697), jonka määritelmän mukaan tietojen käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.¹⁷

Arkistolaissa ei terminologisesti määritellä erikseen tiedonhallintaa, mutta lain 4 luvussa säädetään viranomaisten velvoitteista laatia, säilyttää ja käyttää asiakirjoja, jotka liittyvät suoraan viranomaisten tiedonhallintaan. Määritelmää selittää osaltaan arkistolain näkökulma, jossa tiedonhallinta rinnastetaan asiakirjallisen tiedon pitkäaikaiseen ja pysyvään säilyttämiseen (ArkistoL 11 §).

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä tiedonhallinta määrittyy pääasiassa sääntelyn kohteen ja asiayhteyden kautta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, Asiakastietolaki) 14 §:ssä säädetään terveydenhuollon valtakunnallisesta tiedonhallintapalvelusta, jolla tarkoitetaan potilasasiakirjojen säilyttämiseen ja luovuttamiseen tarkoitettua kokonaisuutta. Asiakastietolain valmisteluaineistoissa tiedonhallinnan sisältöä ei myöskään määritellä tarkemmin, vaikka lainvalmistelija on katsonut, että ”*keskitettyjen sähköisten tiedonhallintapalvelujen käyttö sekä sähköisen tiedon hyödyntäminen vaikuttavat merkittävästi terveydenhuollon toimintaprosesseihin ja*

¹⁵ HE 30/1998 vp, s. 76 ja Voutilainen – Kurvinen 2015, s. 9.

¹⁶ HE 96/1998 vp, s. 24.

¹⁷ EU 2016/679, 1 luku, 4 artikla, 2 kohta, EUVL 4.5.2016, s. 33.

työskentelytapoihin”.¹⁸ Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015, Asiakasasiakirjalaki) valmisteluaineistossa sosiaalihuollon valtakunnalliselle tietojärjestelmälle on linjattu tavoitteeksi yhtenevät sosiaalihuollon tiedonhallinnanprosessit, jotka tukevat sosiaalipalvelujen laadukasta tuottamista. Asiakasasiakirjojen yhteydessä tiedonhallinnan kokonaisuus on katsottu koostuvan kansallisista tietojärjestelmäpalveluista ja niihin liittyvistä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmistä ja potilastietojärjestelmistä.¹⁹ Asiakastietolain tai asiakasasiakirjalain valmisteluaineistoissa ei ole tarkemmin analysoitu, mitä mainitut tiedonhallinnan prosessit ovat tai mitkä ovat niiden tehtävät.

Lainsäädännön lisäksi tiedonhallinta -käsitettä on pyritty määrittelemään myös muussa viranomaisten tuottamassa informaatiossa. Arkistolain uudistusta valmistellut työryhmä katsoi tiedonhallinnan tarkoitettavan ”*viranomaisen tehtävien hoidossa tai toiminnassa muutoin syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia viranomaisen tietoaaineistojen ja niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemiseksi, riippumatta tietoaaineistojen tallentamis- ja muista käsittelytavoista.*” Työryhmä on esityksessään halunnut korostaa näkemystä siitä, että tiedonhallinta ei olisi erillinen tukitoiminto, vaan osa tehtävien hoitoa ja johtamista sekä toiminnan tehokkuuden toteuttamista.²⁰ Julkisen hallinnon sanastotyössä²¹ käytettävän Sanastokeskus TSK ry:n palvelussa tiedonhallinnalla tarkoitetaan *tiedon keräämistä, organisointia ja tallentamista siten, että tieto on helposti löydettävissä ja käytettävissä.*²² Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria koskevaan suositukseen sisältyvä ydintiedonhallinta -liite määrittää tiedonhallinnan puolestaan toiminnoksi ja prosessiksi, *jonka tehtävänä on hallita, kehittää ja ylläpitää toiminnan edellyttämää ydintietoa ja sen laatua.* Suosituksen mukaan ydintiedonhallintaan sisältyy hallintamalli, joka koostuu toiminnan tarvitsemien tietojen määrämuotoisen hallinnan mahdollistavista prosesseista, joita suosituksen mukaan ovat muun muassa: tiedonhallintaprosessit, tiedonhallintalinjausten noudattamisen ja hyödyntämisen prosessit sekä muutostenhallintaprosessit.²³

Tutkimuskirjallisuudessa tiedonhallinnalle löytyy myös useita samansuuntaisia, mutta toisistaan hieman poikkeavia määritelmiä. Tiedonhallinta on nähty toimintana, jonka ”*tavoitteena on maksimoida organisaation informaatioresurssien käyttökelpoisuus ja vaikuttavuus sekä kyvykyys organisaation tavoitteiden saavuttamisessa*”²⁴ tai toimintana, jonka tehtävänä on ”*organisaatiossa olevien ja syntyvien tietotarpeiden tyydyttäminen ja tiedon käytön mahdollistaminen ja edistäminen mahdollisimman hyvin eri tilanteissa*”.²⁵ Tiedon-

¹⁸ HE 253/2006 vp, s. 44.

¹⁹ HE 345/2014 vp, s. 17 ja 19.

²⁰ OKM 2015, s. 19.

²¹ Valtiovarainministeriö on asettanut 12.5.2016 Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asian-
tuntijajaoston, jonka tehtäviin sisältyy julkisen hallinnon sanastotyön ja muun tietohallinnon informaatio-
ohjauksen yhtenäistämisen yleinen ohjaus (ks. VM 2016, s. 2).

²² TEPA – Sanastokeskus TSK:n termipankki. www.tsk.fi/tepa. Vastaava määritys tiedonhallinnalle löytyy myös julkisen hallinnon suosituksessa julkisten verkkopalvelujen suunnittelusta ja kehittämisestä – JUHTA – julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. JHS 190. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS190/JHS190.html>.

²³ JUHTA – julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. JHS 179, liite 7, s. 2. <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/179>.

²⁴ *Hintsa* 2011, s. 12.

²⁵ Ks. esim. *Hintsa* 2011, s. 114.

hallinta on nähty koostuvan tietoaaineistojen käsittelyä koskevista vaatimuksista asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon, arkistoinnin, henkilötietojen suojan, tietojen käyttörajoitusten sekä tietoturvallisuuden osalta.²⁶ Kuntien tiedonantovelvoitteita koskevassa valtiovaraministeriön selvityksessä tiedonhallinta on nähty ”*suhteellisen laajana ja hieman abstraktina kokonaisuutena, joka toimii eräänlaisena yläkäsitteenä tiedon käsittelyä eri muodoissa toteuttaville tehtäville ja prosesseille*”. Selvityksen mukaan tiedonhallinta muodostaa toiminnallisesti katsottuna kokonaisuuden, jossa tietoa hallitaan tiedon elinkaaren aikana, aina tiedon syntymisestä sen arkistointiin tai hävittämiseen saakka hallintaan liittyvien yleisten vaatimusten mukaisesti.²⁷ Asiakirjahallinnon lainsäädännön kehittämistä koskevassa selvityksessä on puolestaan tiedonhallinnan tehtävät määritelty seuraavasti:²⁸

- Käsiteltävien ja säilytettävien tietojen määrittely sekä tiedon arvon, elinkaaren sekä siihen liittyvien tilojen, säilytysajan, säilytysmuodon, suojaustason ja tiedonsaantioikeuksien (käyttöoikeuksien) määrittely;
- Julkisuuteen, salassapitoon, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien vaatimuksien mukaisesta toiminnasta huolehtiminen muun muassa tiedon elinkaaren eri vaiheissa;
- Asiakirjallisen tiedon tilan hallinta kirjaamis- ja rekisteröintitoimintojen avulla;
- Tietopalvelun tuottaminen ja hoitaminen;
- Tiedonhallinta sääntelykohteena edellyttäisi käsitteen sisältämien hallintakohteiden sekä hallintaan liittyvien tehtävien yhteistä ja tarkempaa määrittelyä. Liian abstraktille tasolle jätetty määritelmä tiedonhallinnasta heikentää kehitettävän sääntelyn ohjausvaikutusta, sen aiheuttaman tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

2.3 Tietohallinnon, asiakirjahallinnon ja arkistotoimen sääntelyn suhteesta

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, jäljempänä tietohallintolaki) 3.1 §:n 1 kohdan mukaan tietohallinnolla tarkoitetaan tukitoimintoa, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen. Tietohallinnon suhde voidaan määritellä asiakirjahallintoon siten, että tietohallinnon tehtävänä on luoda ulkoiset puitteet ja edellytykset organisaation tiedonhallinnalle. Tällä tarkoitetaan tiedonhallinnan välineiden tuottamista ja niistä huolehtimista sekä tiedonhallintaan liittyvien palveluvälineiden kehittämistä.

Asiakirjahallinnon käsitettä tai tehtäviä ei ole säädetty selkeästi laissa. Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Niin ikään viranomaisen tulee huolehtia, että

²⁶ Voutilainen – Huttunen 2015, s. 70.

²⁷ Ks. Oikarinen 2016, s. 29.

²⁸ Voutilainen 2012a, s. 5–6.

asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin. Julkisuuslain 18.3 §:ssä on eriytetty arkistotoimi omaksi kokonaisuudekseen siten, että säännöksessä viitataan arkistotoimen tehtävien osalta arkistolakiin sekä sen nojalla annettuihin säädöksiin ja määräyksiin. Arkistolain 7.3 §:n mukaan arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. Julkisuuslaki ja arkistolaki viittaavat siten vaatimustensa osalta asiakirja- ja tietohallintoon, joissa on otettava huomioon hyvän tiedonhallintatavan sekä arkistotoimen vaatimukset. Tietohallinnon lainsäädännöllinen asema on tietohallintolaissa säädetyllä tavalla selkeä, mutta asiakirjahallinnon asema ja tehtävät ovat epämääräisiä.

Asiakirjahallinnolle voidaan hahmottaa erilaisia tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä.²⁹ Asiakirjahallinnon ydintehtävänä voidaan pitää viranomaisen tiedonhallinnan sisällöllisestä määrittelystä huolehtimista. Tehtävään sisältyy tiedonhallinnan sisällöllinen ohjaus ja valvonta. Asiakirjahallinnon tehtävänä on huolehtia hyvän hallinnon toteuttamisesta omalla alallaan asiakirjojen käsittelyssä ja hallinnassa. Erityisesti tämä näkyy hallinnon läpinäkyvyyden turvaamisessa tiedonsaantia edistäviä toimintoja kehittämällä. Asiakirjahallinnolla on tehtävänsä myös oikeusturvan varmistamisessa. Asiakirjojen tietosisällön alkuperäisyyden ja eheyden säilymisen varmistaminen on osa sekä hallinnon asiakkaiden että hallinnossa työskentelevien oikeusturvaa. Asiakirjoista voidaan todentaa viime kädessä kussakin tilanteessa asiointi, jos asiakirjojen luotettavuus alkuperäisinä voidaan varmistaa. Asiakirjahallinnon tehtävänä on varmistaa hallinnon asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu huolehtimalla, että asiakirjoista on mahdollista saada tieto samanlaisissa tilanteissa ja samanlaisilla perusteilla. Asiakirjahallinnon tehtävänä on myös huolehtia, että asiakirjojen käsittelyssä henkilötietojen suoja toteutuu lainmukaisesti. Asiakirjahallinto on yksi viranomaisen julkinen hallintotehtävä sekä toiminto.

Asiakirjahallinnon tehtävänä on tiedonhallinnan sisällöllinen määrittely ja niiden noudattamisen laadunvalvonta. Viranomaisten tiedot ovat yhä enenevässä määrin erilaisissa tiettyä käyttötarkoitusta varten käytössä olevissa rekistereissä, joissa tiedot ovat hajautuneina tietoyksiköihin. Tällaiset tietoyksiköt koostetaan asiankäsittelyvaiheissa asiakirjallisiksi tietokokonaisuuksiksi tietyn vaiheen toimenpidettä varten. Viranomaisten asiakirjallisen tiedon hallinta perustuukin nykyään operatiivisella tasolla viranomaisten rekistrien tietojen käsittelyyn ja hallintaan. Rekistereissä olevan tiedon hallinta kuuluukin asiakirjahallinnon tehtäviin.

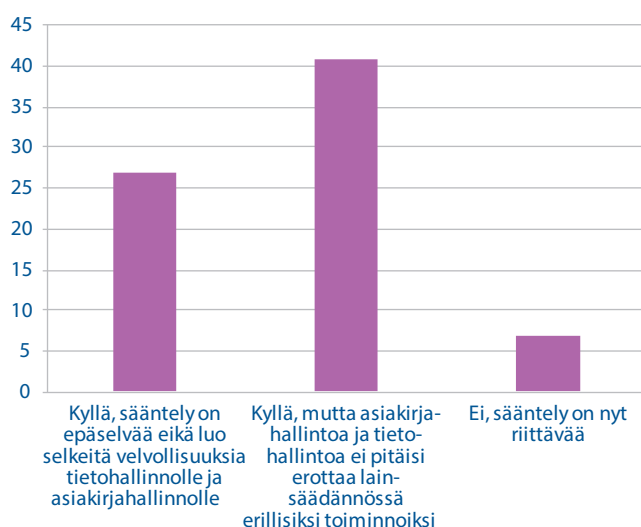
Asiakirjahallinnon suhde arkistotoimeen ei ole eroteltavissa toisistaan. Arkistotoimen hoitaminen voidaan nähdä yhdeksi asiakirjahallinnon tehtäväksi, joten arkistotoimi kuuluu osana viranomaisen asiakirjahallintoon. Arkistotoimen hoitamiseen kuuluu varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen. Arkistotoimen on huolehdittava asiakirjoja koskevasta tietopalvelusta ja sen pitää määritellä asiakirjojen säilytysarvo sekä hävittää tarpeeton aineisto.

²⁹ Ks. seuraavasta tiedonhallinnan hahmottelusta myös *Voutilainen* 2012a, s. 5–6.

Kyselyn vastaajille esitettiin väite, että tietohallinnon ja asiakirjahallinnon tehtävistä pitäisi säätää tarkemmin laissa. Vastaajista 36 prosenttia oli sitä mieltä, että sääntely on epäselvää eikä luo selkeitä velvollisuuksia tietohallinnolle ja asiakirjahallinnolle, joten tehtävistä tulisi säätää tarkemmin laissa. Noin 55 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että asiakirjahallinnon ja tietohallinnon tehtävistä tulisi säätää tarkemmin laissa, mutta asiakirjahallintoa ja tietohallintoa ei pitäisi erottaa lainsäädännössä erillisiksi toiminnoiksi. Noin 9 prosenttia oli sitä mieltä, että voimassa oleva sääntely on riittävää. Siten enemmistön kanta oli, että asiakirjahallinnon ja tietohallinnon tehtävistä tulisi säätää tarkemmin laissa.

Kuvio 3. Tehtävien sääntelyn tarkentaminen

Tietohallinnon ja asiakirjahallinnon tehtävistä pitäisi säätää tarkemmin laissa (n=75)



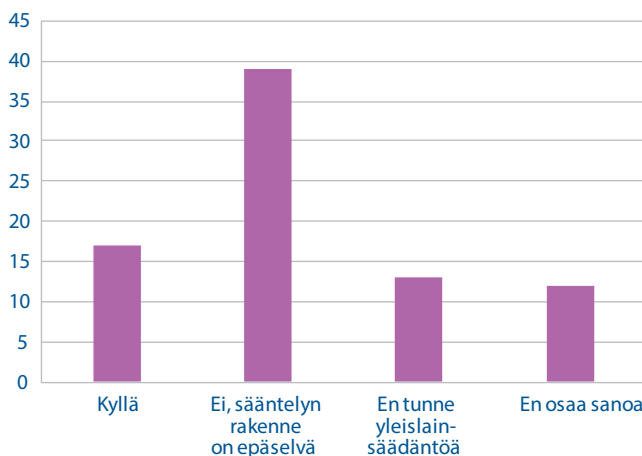
Vastaajat saivat myös ehdottaa, mistä tietohallinnon ja asiakirjahallinnon tehtävistä ja velvollisuuksista tulisi säätää laissa. Vastauksissa tuotiin esiin muun muassa se, että asiakirjahallintoon liittyy julkisen vallan käyttöä, joten tehtävien hoitaminen on tehtävä tällä hetkellä virkатыönä eikä sitä voida ulkoistaa yksityiselle. Eräässä vastauksessa nähtiin tarpeellisenä, että tietohallinnolle säädettäisiin selkeä vastuu siitä, että hankittavat tietojärjestelmät mahdollistaisivat hallitun tiedonhallinnan. Vastauksissa myös todettiin, että tietojärjestelmissä tiedonhallinta jää asiakirjahallinnon osalta harmaalle alueelle. Tehtävien määrittelyn yhteydessä pidettiin tarpeellisenä määrittellä myös alan keskeiset käsitteet. Yhteentoimivuuden toteutusta tulisi myös säännellä vahvemmin osana asiakirjahallinnon ja tietohallinnon tehtäviä. Myös järjestämisvastuun selkeyttämistä tehtävien hoitamiseksi pidettiin tärkeänä.

2.4 Tiedonhallinnan sääntelyn selkeys

Suurin osa (57 %) niistä vastaajista, jotka tunsivat yleislainsäädännön, pitivät sääntelyn rakennetta epäselvänä. Noin 16 prosenttia kyselyyn vastanneista alan asiantuntijoista ei tuntenut tiedonhallintaa koskevaa yleislainsäädäntöä.

Kuvio 4. Yleislainsäädännön jäsenyyksen selkeys

Tiedonhallinnan yleislainsäädäntö on selkeästi jäsennetty (n=81)



Mikä sitten tiedonhallintaa koskevan yleislainsäädännön rakenteessa on epäselvää? Vastaajille annettiin mahdollisuus täydentää strukturoitua kysymystä avoimella vastauksella. Selkeästi eniten epäselvyyttä aiheutti lainsäädännön hajanaisuus. Yhteensä 20 vastaajaa mainitsi tavalla tai toisella hajanaisuuden vastauksessaan. Lainsäädäntöä kuvattiin muun muassa moniulotteiseksi, pirstaloituneeksi ja lakien suhdetta toisiinsa epäselväksi. Osassa vastauksista todettiin, että alaa koskeva lainsäädäntö tulisi sisällyttää yhteen lakiin. Eräs vastaaja taas oli sitä mieltä, että asioista puhutaan eri tavalla eri laeissa. Hänen mukaansa esimerkiksi arkistolaissa ja julkisuuslaissa asiakirja ja asiakirjan arkistointi ymmärretään eri tavalla. Toisen vastaajan mukaan lainsäädäntö antaa mahdollisuuden tulkita kokonaisuutta eri lakien pohjalta eri tavoin.

Muilta osin vastauksissa tuotiin esille muun muassa ohjaavien viranomaistahojen toiminnan päällekkäisyys sekä julkisuus- ja henkilötietolain suhde. Kaikissa viranomaistahoja koskevissa vastauksissa mainittiin valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen roolitukseen ja vastuunjakoon liittyviä asioita. Rakennetta kuvattiin esimerkiksi pirstaleiseksi ja valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen näkemyksiä erilaisiksi. Esimerkiksi valtiovarainministeriön, muiden ministeriöiden ja arkistolaitoksen roolit ohjeistuksen antajina olivat erään vastaajan mukaan epäselvät. Myös vastuuketjuja pidettiin epäselvinä ja huonosti

hallittuina. Erään vastaajan mukaan asiakirjahallinnosta ei vastaa keskitetysti kukaan, arkistotoimesta vastaa arkistolaitos ja kokonaisarkkitehtuurista valtiovarainministeriö. Seurauksena on hänen mukaansa ollut toimivaltojen päällekkäisyyksiä ja niiden ylityksiä. Seuraavassa on vielä esitetty erään vastaajan vastaus, jossa on otettu kantaa niin julkisuus- ja henkilötietolain väliseen suhteeseen kuin ohjaavien viranomaistahojen työnjakoon.

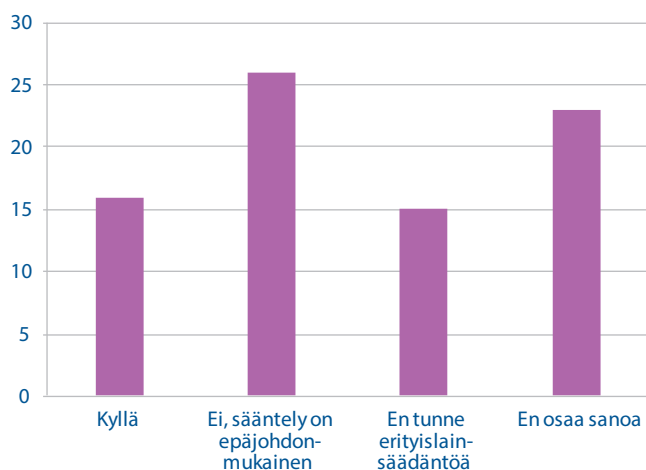
”Periaatteessa on selkeää: julkisuuslaki ja arkistolaki, nämä ovat molemmat melko selkeitä. Ongelma on henkilötietolaki, joka on vähän kryptinen ja sen suhde julkisuuslakiin ongelmallinen, kun henkilötiedot eivät ole salaista tietoa mutta eivät kunolla julkisiakaan. Toivoisin, että henkilötietojen käsittelyyn annettaisiin selkeämmät ohjeet ja niiden julkisuuteen otettaisiin mielellään kantaa jo julkisuuslaissa. Toinen ongelma on se, että säilytysaikoja joutuu usein etsimään monista erityislaeista... Tämä on paitsi työlästä, vaatii myös aika paljon tietoa siitä mitä erityislakeja on. Joskus tuntuu, että luen niin paljon lakitekstiä, että pitäisi olla juristin koulutus. Viimeisenä ohjaavia viranomaisia on liikaa eikä työnjako ole kaikilta osin selkeä. Ennen oli vain arkistolaitos, nykyisin lisäksi VM, tietosuojavaltuutettu, eri alojen ministeriöt...”

2.5 Yleislainsäädännön suhde erityislainsäädäntöön

Tasan neljäkymmentä prosenttia erityislainsäädännön tuntevista piti suhdetta yleislainsäädäntöön epäjohdonmukaisena. Vajaa viidennes (19 %) ei tuntenut erityislainsäädäntöä. Tyypillisimpiä epäjohdonmukaisuuksia yleis- ja erityislainsäädännön suhteessa tiedusteltiin avoimella kysymyksellä.

Kuvio 5. Yleislainsäädännön ja erityislainsäädännön suhde

Tiedonhallinnan yleislainsäädännön suhde erityislainsäädäntöön on selkeä (n=80)



Toimialaa koskevan lainsäädännön hajanaisuus nousi esille myös tämän kysymyksen kohdalla, yhteensä kahdeksan henkilön vastauksessa. Toisin sanoen sovellettavia rinnakkaisia ja päällekkäisiä lakeja on liikaa, kuten eräs vastaaja asian ilmaisi. Useiden eri lakien soveltaminen koettiin esimerkiksi haastavaksi ja todettiin eri lakien antavan mahdollisuuden tulkita kokonaisuutta eri tavalla. Yhden vastauksen mukaan hajallaan on asiakirja- ja tietohallintoa sekä asianhallintaa koskevat säännökset. Seuraavassa on vielä esitetty kahden henkilön vastaus.

”Toiveena olisi saada säännökset yhteen lakiin. Integroitu työ esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa on jo arkipäivää, tiedonhallinnan lainsäädäntö ei tue tätä...”

”Kuka on rekisterinpitäjä, kuka omistaa ja vastaa tiedoista? Samoja tietoja on eri paikoissa.”

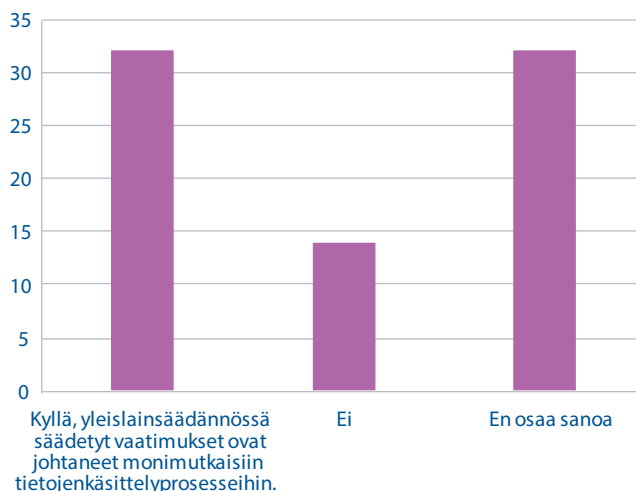
Muilta osin vastauksissa oli enemmän hajontaa. Henkilötietolain osalta tuotiin esille sen säännökset tietojen hävittämisestä, rekisterikäsitteen laajenemisesta (esim. sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaki) sekä soveltaminen passiivivaiheen asiakirjoihin (korjaaminen/tiedon poistaminen). Julkisuuslain kohdalla epäselvyyttä aiheutti muun muassa jo edellisenkin kysymyksen kohdalla mainittu julkisuuslain ja henkilötietolain välinen suhde. Arkistolakia taas pidettiin esimerkiksi liian rajoittavana ja vaativana, jotta sähköistä arkistointia voitaisiin edistää. Eräs asiantuntija otti kantaa myös tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurivaatimuksiin.

”Arkistolain suhde esim. sähköiseen arkistointiin on rajoittava, liian vaativa, jotta sähköistä arkistointia voisi edistää (luvat). Tietohallintolain arkkitehtuurikuvausvaatimukset ovat samoin liian kunnianhimoisia, jotta edistäisivät aidosti digistrategiaa”

Vastaajilta kysyttiin myös, tukeeko yleislainsäädäntö asiantuntijan työssä tehokasta tietojenkäsittelyä. Tulokset viestivät selkeästi vastaajien näkemyksistä. Yleislainsäädännössä säädetyt vaatimukset ovat usean vastaajan mielestä johtaneet monimutkaisiin tietojenkäsittelyprosesseihin.

Kuvio 6. Yleislainsäädännön tuki tehokkaalle tietojenkäsittelylle

Tiedonhallinnan yleislainsäädäntö ei tue työssäni tehokasta tietojenkäsittelyä



Kysyttäessä tehottomaan tietojenkäsittelyyn johtaneita asioita, saatiin varsin erilaisia vastauksia, eikä vastauksista ollut löydettävissä mitään hallitsevaa tehottomaan tietojenkäsittelyyn johtavaa syytä. Lainsäädännöstä arkistolaki mainittiin muutamassa vastauksessa. Arkistolain osalta viitattiin esimerkiksi suoraan lain 4, 6 ja 7 §:iin.

”Sähköisen asiakirjan määrittelyn puutteellisuus ja tulkinnanvaraisuus (Arkistolaki 6 §); Arkistotoimen vaatimuksia ei edellisestä johtuen oteta tietohallinnossa huomioon (Arkistolaki 7 §); On edelleen epäselvää, pitääkö perinteisen paperimuotoisen tiedon hallintaan kehitettyjä menetelmiä soveltaa sähköisen tiedon hallinnassa (Arkistolaki 4 §)”

Muutamissa vastauksissa mainittiin myös muita kuin suoranaisesti lainsäädäntöön liittyviä tekijöitä. Näiltä osin vastauksissa tuotiin esille muun muassa päällekkäiset ja erilliset tietojärjestelmät. Lisäksi eräs vastaaja oli tyytymätön kuntien toteuttamien tietojärjestelmien valvonnan puutteeseen suhteessa kokonaisarkkitehtuuriin. Toinen näki tiedonohjauksen ja asian/-asiakirjahallinnan ohjauksen ja ohjeistuksen puutteellisena arkistolaitoksen ja muun ohjeistuksen osalta. Hänen mukaan arkistolaitoksen ohjausvastuu oli myös epäselvä suhteessa muuhun ohjeistukseen. Seuraavassa vastauksessa on otettu kantaa sekä arkistolakiin että viranomaisen ohjaukseen.

”Arkistolakia ei ole kyetty uudistamaan uudeksi yleislaiksi. Tarvitaan yksi viranomaistaho johtamaan julkisen hallinnon sähköistä asiakirjahallintoa/tiedonhallintaa. Kaikkea sääntelyä ei voida viedä säädösten tasolle, koska ala kehittyi nopeasti. Tarvitaan siis ohjaava viranomaistaho.”

Muutama vastaaja mainitsi tässä yhteydessä myös lakien tulkintaongelmat. Esimerkkeinä tulivat esille julkisuuslaissa luetellut salassapitovelvoitteet ja henkilötietojen suoja.

”Ainakin lakien tulkitsemisen vaikeus aiheuttaa sitä, että aikaa menee sen pohtimiseen, voiko jonkun tiedon antaa vai ei ja mitkä ovat perusteet. Ihan sekin on välillä tulkinnanvaraista, että mikä lasketaan viranomaisen asiakirjaksi.”

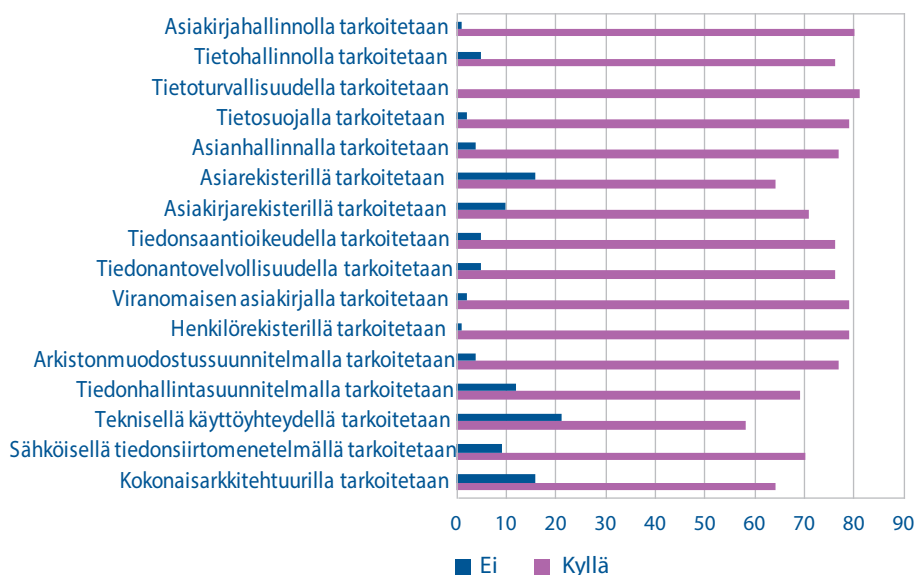
Muista vastauksista voidaan nostaa esille kaksi tapausta. Toisen vastauksen mukaan erityisrekistereiden rooli tulisi määritellä asianhallinnan osalta tarkemmin. Tällä hetkellä asioita viedään vastaajan mukaan asianhallintajärjestelmään toiseen kertaan, vaikka asiat ovat jo esimerkiksi teknisen toimen järjestelmissä. Toinen vastaaja taas toi esille jo aiemmissa kysymyksissä esiintyneen julkisuus- ja henkilötietolain välisen suhteen. Hänen mukaansa lait tarjoavat erilaiset lähtökohdat kielteisen päätöksen antamiseen tietojen luovuttamisen ja rekisteritietojen tarkastamisen suhteen. Yhtenäisemmät käytännöt helpottaisivat ohjeistusta substanssien henkilöstön suuntaan.

2.6 Käsitteistön selkeys

Vastaajat tiesivät pääsääntöisesti mitä kuviossa 7 esitetyillä käsitteillä tarkoitetaan. Heikoimmin vastaajille oli selvillä asiarekisterin, teknisen käyttöyhteyden ja kokonaisarkkitehtuurin käsitteet. Kuitenkin, myös edellä mainitut käsitteet olivat selviä suurimmalle osalle vastaajista. Esimerkiksi eniten ”Ei” -vastauksia osakseen saaneen teknisen käyttöyhteyden käsite oli selvä noin 73 prosentille vastaajista.

Kuvio 7. Tiedonhallinnan käsitteet

Minulle on selvää, mitä... (n = 79-81)



Teknisen käyttöyhteyden käsitteen epäselvään sisältöön on kiinnitetty myös huomiota erillisessä tutkimuksessa, josta ilmeni, että teknisen käyttöyhteyden käsitteen sisältö vaihtelee eri säädöksissä.³⁰

Vastaajilta tiedusteltiin vielä avoimella kysymyksellä käsitteitä, jotka heidän mielestään pitäisi määritellä uudestaan lainsäädännössä. Kysymykseen saatiin yhteensä 38 vastausta. Vastaukset käytiin läpi siten, että kaikista vastauksista laskettiin, kuinka monta kertaa mikäkin käsite niissä esiintyy. Vähintään viisi kertaa vastauksissa esiintyvät seuraavat käsitteet: asiakirjahallinto, asiakirjahallinta, tietohallinto, tiedonhallinta, asianhallinta, tiedonhallintasuunnitelma, viranomaisen asiakirja ja kokonaisarkkitehtuuri. Vaikka kuvion 7 perusteella esitetyt käsitteet olivat vastaajille pääasiassa selviä, oli avointen vastausten perusteella kuitenkin pääteltävissä, että vastaajat toivoivat jossain määrin käsitteiden selkeyttämistä. Selkeyttämistarvetta esiintyi muun muassa samankaltaisten käsitteiden kohdalla. Selkeimpänä esimerkkinä nousi esille asiakirjahallinnon, asiakirjahallinnan, tietohallinnon ja tiedonhallinnan käsitteet. *”Ainakin samantyyppisten käsitteiden sisältöä on hyvä täsmentää; mitä tarkoitetaan tiedonhallinnalla, tietohallinnolla, asianhallinnalla, asiakirjahallinnolla/-hallinnalla, asiarekisterillä, asiakirjarekisterillä...”* Havainnot voivat viitata esimerkiksi siihen, että käsitteet ovat pääsääntöisesti viranomaisille tuttuja, mutta kaikkien mielestä niitä ei ole määritelty täysin selkeästi lainsäädännössä.

”Käsitteitä asiakirjahallinto/asiakirjahallinta ja tiedonhallinta ei ole eksplisiittisesti määritelty lainsäädännössä.”

”Tietohallinnon ja tiedonhallinnan suhde. Nyt suotta ymmärretään erillisiksi ja ovat esim. eri hallintokuntien alla. Yksi kattokäsite olisi hyvä.”

”Yleensäkin käsitteet olisi oltava yhtenevät ja selkeästi määritellyt. On koko alan kehityksen kannalta tärkeää, että puhutaan samoista asioista, eikä tarvitse pysähtyä ihmettelemään, mistä puhutaan ja mitä mikäkin käsite kenellekin merkitsee. Käsitteiden epämääräisyys kaiki heijastaa alan jonkinlaista epäkypsyä, kehittymättömyyttä tai hajanaisuutta. Alussa kun uusi asia tulee mukaan toimintaan ja keskusteluun, niin hajanaisuutta varmaankin on, mutta viimeistään kun aihe tai toiminnan osa-alue päättyy lainsäädännön tasolle, tulisi merkitysten olla selvät. Ja samat koko julkishallinnossa (ei erikseen valtion ja kuntien)... Käsite tiedonohjaussuunnitelma ei ollut alussa tarpeeksi selkeä ja yleisesti tunnettu. Ehkä nyt alkaa olla selkiytynyt, mutta mahdollisesti tarve olisikin tiedonhallintasuunnitelma-käsitteen ja sen sisällön tuominen alan yleiseen tietoisuuteen.”

Toisaalta käsitteiden suhde voi olla joskus liiankin selkeä, kuten seuraavasta vastauksesta käy ilmi.

”Vastaus yllä oleviin kyllä, koska ainakin luulen tietäväni mitä ne tarkoittavat. Asiakirjahallinnon ja tietohallinnon raja tuntuu olevan käytännössä vähän liiankin selkeä, sitä pitäisi madaltaa enemmän yhteistyön suuntaan. Viranomaisen asiakirja on aihe, josta keskustellaan säännöllisesti, joten sen määrittely (nyt olemassa useita vaihtoehtoja) on tarpeen.”

³⁰ Ks. Voutilainen – Oikarinen 2016, s. 260–268.

3 Tietojen kerääminen ja tallentaminen viranomaisissa

3.1 Asiakirjojen kirjaamista koskeva sääntely

Asiakirjojen kirjaamisvelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:n mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Kirjaamista koskevat velvollisuudet voidaan nähdä laajemmin asianhallinnan järjestämisvelvollisuutena.³¹ Asianhallinnan järjestäminen ja kirjaaminen ovat paitsi osa julkisuusperiaatteen, mutta myös hyvän hallinnon toteuttamista. Asiakirjojen kirjaamisella ja asianhallinnan avulla voidaan seurata asiankäsittelyaikoja sekä siten turvata osaltaan hyvään hallintoon kuuluva asiankäsittelyn joutuisuus. Kirjaamismerkinnöillä osoitetaan myös, mihin toimenpiteisiin viranomainen on ryhtynyt asian käsittelemiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999, julkisuusasetus) on säädetty tarkentavasti asiakirjarekisteristä sekä siihen kirjattavista tiedoista. Säännökset koskevat valtion viranomaisia. Julkisuusasetuksen 5.1 §:n mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seuranta varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (asiakirjarekisterit) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää. Julkisuusasetuksen 5.2 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia, että asiakirjarekisterien väliset suhteet selvitetään ja että käsiteltävä asia, mikäli mahdollista, kirjataan vain kerran ja että asiakirjarekisterien avulla voidaan täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Julkisuusasetuksen 6.1 §:ssä on säädetty kirjattavista tiedoista. Asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät:

³¹ Ks. asianhallinnan järjestämisestä *Voutilainen* 2012b, s. 97–103.

1. asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta;
2. suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista;
3. asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

Julkisuusasetuksen 6.2 §:n mukaan asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tieto siihen tehdystä julkisista merkinnöistä.

Kunnissa asiakirjojen kirjaamista koskevaa tarkempaa sääntelyä ei ole. Kuntalain (410/2015) 90 §:ssä tosin todetaan, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa asiakirjahallinnon järjestämisestä. Tällä voidaan tarkoittaa myös asiakirjojen kirjaamiseen liittyvien määräyksien antamista.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että asianhallinta tulee järjestää yksiselitteisesti ja selkeään järjestykseen siten, että viranomaisen käsittelyssä olleet asiakirjat ja niiden käsittelyvaiheet voidaan jälkikäteen selvittää.³² Kaikkien asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista ja tietojärjestelmistä.³³ Niin ikään laillisuusvalvonnassa on edellytetty, että viranomainen toteuttaa asianhallintajärjestelmänsä tarkoituksenmukaisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti.³⁴

3.2 Kirjaamissääntelyn tarpeellisuus

Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevassa kyselyssä kysyttiin myös vastaajien näkemyksiä tarpeesta säätää erikseen laissa tietojen ja asiakirjojen kirjaamisesta. Saaduista vastauksista yli 70 prosenttia kannatti tietojen ja asiakirjojen kirjaamisen sääntelyä yhdenmukaisesti ja kaikkia viranomaisia koskien. Puolestaan 18 prosenttia vastaajista katsoi, että tietojen kirjaamisesta ei tarvitse erikseen laissa säätää ja 11 prosenttia vastaajista ei osannut ottaa kysymykseen kantaa puolesta tai vastaan.

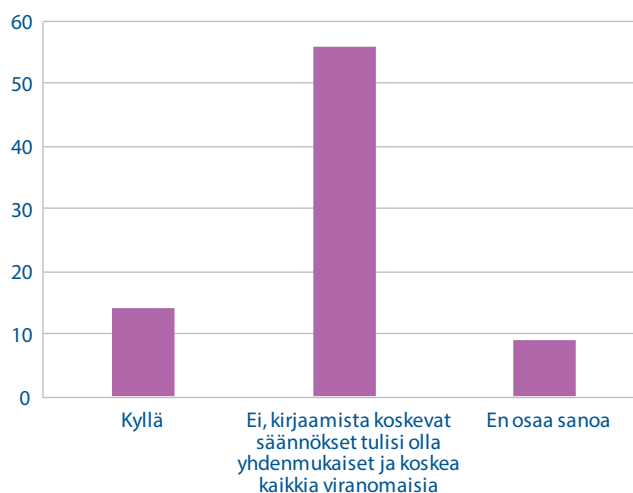
³² AOK 1059/1/99, 31.1.2000.

³³ EOA 86/4/06, 26.2.2008.

³⁴ AOKS 480/1/05, 23.11.2005.

Kuvio 8. Asiakirjojen kirjaaminen

Tietojen ja asiakirjojen kirjaamisesta ei tarvitse säätää erikseen laissa? (n=79)



Valinnaisten vaihtoehtojen lisäksi vastaajilta kysyttiin, miten tietojen ja asiakirjojen kirjaamista koskevia säännöksiä tulisi kehittää? Määrällisesti eniten vapaamuotoisissa vastauksissa painotettiin kirjaamissääntöjen tarkentamista tarvittaessa lain tasolla. Näin vastanneista osa kuitenkin katsoi myös nykyisen sääntelytason olevan riittävä. Vastaajien joukossa oli myös niitä, jotka katsoivat laintasoisen sääntelyn olevan väärä väline kirjauskäytäntöjen kehittämiseen.

Vastauksista korostettiin kirjaamisen ja asioiden dokumentoinnin tärkeyttä ja kirjaamisen velvoittamista lainsäädännön avulla. Erään vastauksen mukaan asiakirjahallinto nähdään usein ”pakkopullana”, jonka voi jättää tarvittaessa tekemättä.

Kirjauskäytäntöjen sääntelyn kehittämisehdotuksia koskevista vastauksista korostui kirjaamisvelvoitteisiin liittyvän tulkinnanvaraisuuden vähentäminen: *”kirjaamisvelvoitteen tulisi olla tehtäväkohtainen ja kaikki ne prosessit tulisi kirjata, joissa on kyse kansalaisen ja julkisen hallinnon organisaation välisestä suhteesta”*. Vastauksissa toivottiin myös yhteisiä ja selkeitä, koko julkista hallintoa koskevia, minivaatimuksia tietojen kirjaamiselle.

”Selkeä yhtenevä ohjeistus kaikille, mitä tulee kirjata ja mitä ei tarvitse”.

Yhtenäisten ja yksiselitteisten ohjeiden katsottiin helpottavan tietojen yhtenäistä kirjaamista erityisesti tilanteissa, joissa käytännössä useat eri ammattiryhmät suorittavat kirjaamisen. Yhteisen sääntelyn nähtiin myös selkiyttävän ja helpottavan organisaatioiden välisen yhtenäisyyden lisäksi myös organisaatioiden omaa tiedonhallintaa.

Yhdenmukaista kirjaamista koskevista ehdotuksista esitettiin yhtenäisten käytäntöjen muodostamista yleislainsäädännön tasolle, koska sääntelyn hajautuminen erityislakeihin ei mahdollista toiminnan riittävää läpinäkyvyyttä, eikä vahvista ”kirjaamisen kulttuuria”. Tiedon yhdenmukaistamiseksi ehdotuksissa nähtiin tarpeellisena viedä kirjaamisen sääntely aina tietorakenteiden tasolle.

Yhtenä sääntelyn kehittämiskohteena vastauksissa nähtiin kirjaamista koskevan sääntelyn sisällyttäminen nykyistä useampiin lakeihin, sääntelyn ulottaminen kirjattaviin asioihin ja niihin liittyviin tietoihin sekä sähköisten tiedonkäsittelyn vaatimusten paremman huomioimisen. Tietojen kirjausvelvoitteiden tulisi nykyisen asiakirjojen kirjaamisvelvoitteen sijasta kohdistua asian käsittelyprosessin kirjaamiseen, joka on keskeinen elementti asiaan liittyvän tiedon löydettävyyden ja asian laillisuuden valvonnan näkökulmasta. Asian kirjaaminen sitoisi asian käsittelyvaiheet, asiakirjat, päätökset ja siihen liittyvät tiedoksiannot yhdeksi kokonaisuudeksi, jota voidaan hyödyntää niin sähköisessä asiankäsittelyssä kuin papereita käsiteltäessä.

Vastauksissa nostettiin esiin sähköisen asiankäsittelyn ja asianhallintajärjestelmien roolin huomioiminen paremmin tietojen kirjaamista koskevassa sääntelyssä, esimerkiksi asianhallinnan viitearkkitehtuuria kehittämällä.

Niissäkin vastauksissa, joissa kirjauskäytäntöjen sääntelyn tiukentamista ei nähty keskeisimpänä kehityskohteena, tunnistettiin kuitenkin sääntelyn tarve tiedon yhdenmukaistamiseksi. Eräässä vastauksessa kirjauskäytäntöjen viemistä lainsäädäntöön pidettiin ”aika rajuna” toimenpiteenä, mutta toisaalta vastauksessa myös ymmärrettiin nykytilanteen kirjauus sekä se, ettei nykykäytännöillä kaikkia asioita saada välttämättä kirjattua. Vastauksissa tunnistettiin myös tarve kirjaamisen sääntelylle kansallisten järjestelmien kehittämisen yhteydessä, koska yhteisten palvelujen osalta kirjauskäytäntöjä on syytä yhtenäistää ja usein pakko toimii paremmin kuin suositus.

Yhtenä sääntelyn kehittämiseen liittyvänä ehdotuksena vastauksissa nousi esiin vastuut kirjauskäytäntöjen yhdenmukaistamisen edistämiseksi. Ehdotuksen mukaan kirjaamiseen liittyvää ohjausta tulisi yhdenmukaistaa sekä määrittää nykyistä paremmin myös ohjauksesta vastaavat tahot. Tämän lisäksi vastauksessa korostettiin ohjaavien ja valvovien viranomaisten tosiasiallisen ohjauskyvyn lisäämistä kirjauskäytäntöjen osalta.

Enemmistön vastaajista kannattaessa kirjaamisen sääntelyä laintasolla, vastaajien joukossa oli myös ehdotuksia sääntelyn vähentämiseksi. Vastauksissa kirjauskäytäntöjen laintasoista sääntelyä tai nykyisen sääntelyn lisäämistä vastustettiin muun muassa liiallisen sääntelyn välttämiseksi sekä tietojärjestelmien lisääntyneellä käytöllä, joka ”hämärtää perinteisiä asiakirjan kirjaamisen rajoja”.

Eräässä vastauksessa katsottiin, että hallintoasian kirjaamisen ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tarpeet määräytyvät organisaation omasta toiminnasta, jonka vuoksi siihen liittyvää kirjaamista tai rekisteröintiä ei tulisi säännöksillä pakottaa ja ohjata. Vastauksen mukaan eri organisaatiot tarvitsevat erilaisia tietoja, jolloin lailla säätäminen, ainaakaan tiukasti, ei ole oikea ratkaisu. Nykyisen sääntelyn osalta tästä käytettiin esimerkkinä SÄHKE2 -määräystä, jonka katsottiin olevan liian yksityiskohtaista toimenpiteiden osalta.

Vastausten joukossa oli myös näkemyksiä, joissa nykyiseen lainsäädäntöön oltiin tyytyväisiä. Näiden osalta katsottiin muun muassa, että viranomaisten väliset erot kirjauksissa johtuvat muusta kuin sääntelystä, jonka vuoksi sääntelyn kehittäminen ei ole ratkaisu asiaan. Toimialakohtaisen sääntelyn osalta terveydenhuollon kirjauksia koskevan sääntelyn katsottiin muutamassa vastauksessa myös kehittyneen hyvään suuntaan, samoin kuin uuden sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain säännösten.

Kirjaamista koskevan sääntelyn sijasta vastauksissa ehdotettiin myös muita toimenpiteitä nykyisen asiantilan parantamiseksi. Esimerkiksi erityisrekistereiden (tekninen toimi, henkilöstöhallinto yms.) roolia ehdotettiin avattavaksi, jotta asioita ei kirjattaisi "kirjaamisen ilosta" moneen paikkaan.

3.3 Siirtyminen yksinomaan sähköiseen tiedonhallintaan

Kyselyssä kartoitettiin avoimella kysymyksellä myös säännöksiä, jotka estävät vastaajan organisaatiota siirtymästä yksinomaan digitaaliseen tiedonhallintaan. Vastauksista nousi esille sekä suoraan lainsäädäntöön liittyviä seikkoja, kuin myös asioita, jotka eivät lainsäädäntöön täysin suoranaisesti liittyneet. Muutamissa vastauksessa todettiin myös, että lainsäädäntö ei ole esteenä digitaaliseen tiedonhallintaan siirtymisessä.³⁵

Selkeimmin aineistosta nousi esille ”pysyvää sähköistä säilyttämistä” koskevat kysymykset. Eräs vastaaja totesi pysyvästi säilytettävän digitaalisen aineiston säilytyksen edellyttävän tiedonohjausjärjestelmän suunnittelua, joka on hidasta ja vaativaa. Ongelmaksi koettiin myös se, että uusien toimintojen myötä syntyy uusia asiakirjoja, joille ei ole määritelty säilytysaikoja. Kritiikki pysyvän sähköisen säilyttämisen osalta kohdistui erityisesti arkistolaitokseen. Arkistolaitoksen määräysten katsottiin muun muassa johtaneen paperimuotoisen tiedon säilyttämiseen. Seuraavassa on esitetty kaksi varsin kriittistä kuvausta tilanteesta.

”Pitää saada pysyvän sähköisen säilyttämisen lupa arkistolaitokselta. Pitää laatia älyttömän tarkka tiedonhallintasuunnitelma...”

”Sähköisen pysyvässä säilytyksen lupamenettely, johon ei uskalla lähteä. Kuuluu olevan lähes mahdotonta, vaikka toimimme auditoiduilla järjestelmillä ja TOS-asiat ovat kunnossa. Arkistolaitos ei ehkä ole paras taho edistämään digitalisaatiota julkisen hallinnon operatiivisessa toiminnassa.”

Arkistolaitoksen toimintaa kritisoitiin kahdessa vastauksessa myös yleisemmällä tasolla viittaamatta suoraan pysyvään sähköiseen säilyttämiseen. Laitoksen ohjeistusta pidettiin epäselvänä ja ohjeiden epäloogisuuden todettiin hidastavan kehittämistä. Lisäksi laitoksen normeja pidettiin vanhentuneina ja jatkuvassa muutostilassa olevina. Myös niin kutsuttu ”SÄHKE2” -normi esiintyi vastauksissa.

”SÄHKE 2 normi panee miettimään, että kuinka monta pätkää näitä sähköisiä arkistointeistoja samalle viranomaiselle muodostuu ja kuinka ne hallitaan jatkossa vuosikymmenet ja vuosisadat.”

³⁵ Kysymykseen saatiin 46 vastausta. On vaikea arvioida missä määrin ”tyhjät vastaukset” johtuvat siitä, ettei lainsäädännössä ollut vastaajan mukaan säännöksiä, jotka estävät digitaaliseen tiedonhallintaan siirtymistä. Henkilö on myös voinut jättää kysymyksen väliin siksi, ettei hän ole osannut siihen vastata. Myös muut syyt, kuten vastaajan kiire, on voinut vaikuttaa asiaan.

SÄHKE2 -määräyksen kohdalta tuotiin esille muun muassa sen vaatimukset pysyvän arkistoinnin osalta. Yhden vastaajan mukaan ”periaatteessa mitkään säännökset” eivät estä digitaaliseen tiedonhallintaan siirtymistä, mutta ”ehdottomana normina markkinoitu” SÄHKE2 oli siirtänyt, pitkittänyt ja hankaloittanut asianhallinta- ja tiedonohjausjärjestelmän kehittämistä. Myös toinen vastaaja oli samoilla linjoilla. Hän piti SÄHKE2 -normia turhana hidasteena, mutta ei kuitenkaan esteenä.

Muutamissa vastauksissa tuotiin esille myös sähköiseen allekirjoitukseen liittyviä asioita. Sähköisen allekirjoituksen tulkinnassa oli esimerkiksi esiintynyt ongelmia (minkälainen allekirjoitus on riittävä eri tilanteissa). Eräs vastaaja toivoi sähköisen allekirjoituksen nousevan riittävän luotettavaksi menetelmäksi, jotta päästäisiin eroon asiakirjojen ”varalta säilyttämisestä” ja ”kaksoissäilyttämisestä”. Vastaaja viittaa ilmeisesti siihen, että sähköisen allekirjoituksen myötä asiakirjoja ei näin tarvitsisi säilyttää sekä sähköisenä että allekirjoitettuna paperiversiona.

Myös ”ylempää tulevan” ohjauksen merkitys nousi vastauksissa esille. Kahdessa vastauksessa viitattiin keskitetyn ohjauksen puuttumisen aiheuttaneen sen, että ratkaisuja tehdään kunnissa omin päin. ”Jokainen miettii erikseen erilaisia ratkaisuja tiedonhallinnan sähköistämiseen”. Valtiollista ohjausta toivottiin yhdessä vastauksessa enemmän myös tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen. Ohjaus koskisi esimerkiksi yhteisiä prosessikuvauksia lain sääntelemissä asioissa, jotka toteutetaan jokaisessa kunnassa (kuten vaalit ja päätöksenteko).

Sähköiseen tiedonhallintaan siirtymisen esteet saattavat löytyä lainsäädännön sijaan myös organisaatioiden sisältä. Esteenä voivat olla esimerkiksi resurssikysymykset. Eräässä organisaatiossa taas todettiin olevan liian suuri määrä (tieto)järjestelmiä ja eri järjestelmien asiantuntijoilla liian suppea näkemys koko organisaation järjestelmistä. Esille tuotiin myös varsin käytännöllisiä seikkoja. Käsiteltävissä aineistoissa voi olla esimerkiksi esineitä tai suurikokoisia karttoja, joiden hallinta sähköisessä muodossa olisi hankalaa.

”Vanholliset asenteet, vanhoilliset työtavat, esteinä johtajat, jotka eivät ymmärrä eivätkä halua ymmärtää tiedonhallintaan liittyviä asioista ja vähättelevät niiden merkitystä johtamisessa ja työskentelyssä.”

Alla on vielä kuvattu vastaus, jossa on otettu kantaa sekä SÄHKE2 -määräykseen, arkistolaitokseen, pysyvään säilytykseen sekä tietoturva- ja tietosuojaseikkoihin.

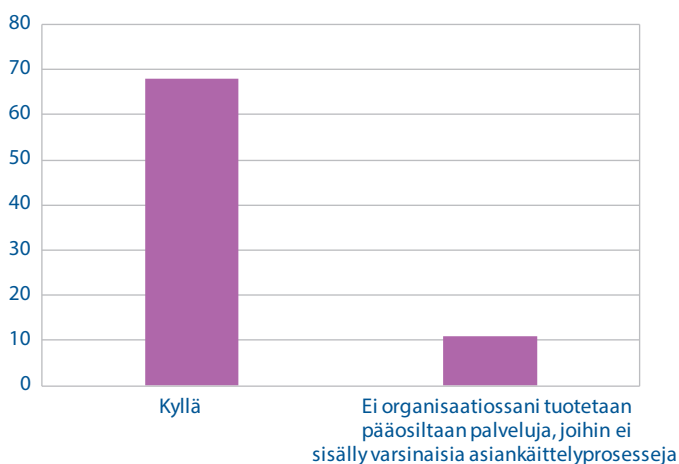
”Sinänsä säädökset eivät tietääkseni suoranaisesti sitä estä, mutta niiden käytäntöön soveltamisen monimutkaisuus ja erilaisten, osin päällekkäisten määräysten (SÄHKE)/suositusten (JHS) ym. kirjo. En pidä esim. SÄHKE2 -määräystä tai arkistolaitoksen norminantovaltuutta siinä yhteydessä esteenä, koska siinä on kysymys vain pysyvään säilytykseen määrätystä aineistosta. Toinen vaikea kysymys on ollut pitkäaikaissäilytykseen sopivien tiedostomuotojen selvittäminen. Toisinaan on tullut vaikutelma, että valmiita malleja ja ohjeita ei ole tarpeeksi. Asiat olisi hyvä testata keskitetysti ja jakaa sitten tietoa kaikkien käyttöön...Osaksi myös tietoturva- ja tietosuojaseikat ovat esteenä esim. sähköisten aineistojen avaamiselle eri organisaatioiden välillä yhteiskäyttöön.”

3.4 Asiankäsittelyprosessit

Kyselyssä tiedusteltiin vastaajilta asiankäsittelyprosessien sopivuutta asiakirjojen käsitte-
lyyn. Tulokset ovat yksiselitteiset. Vain noin neljätolista prosenttia vastaajista kertoi orga-
nisaatiossaan tuotettavan pääosiltaan palveluja, joihin ei sisälly varsinaisia asiankäsitte-
lyprosesseja.

Kuvio 9. Asiakirjojen sijoittaminen asiankäsittelyprosesseihin

*Pääosa organisaatiossani käsiteltävistä asiakirjoista voidaan
luontevasti sijoittaa johonkin asiankäsittelyprosessiin (n=79)*

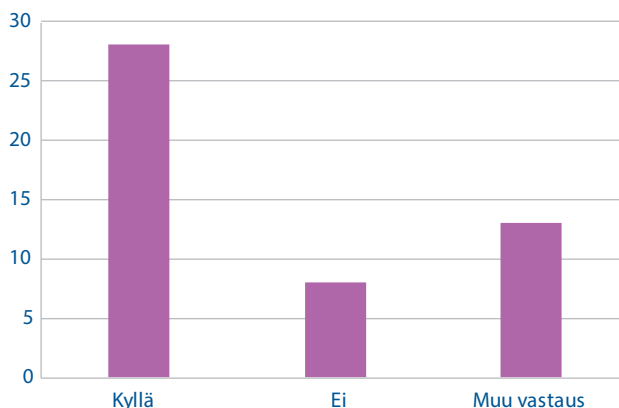


Jatkokysymyksessä tiedusteltiin vastaajien näkemyksiä siitä, pitäisikö asiankäsittelyn rinnalla puhua palvelutuotannosta asiakirjoja käsiteltäessä. Kysymykseen saatiin 49 vastausta. Vastaukset voidaan jakaa karkeasti ”kyllä” ja ”ei” -vastauksiin. Karkean jaottelun kohdalla on huomioitava se, että muutamat ”kyllä” -vastaukset eivät olleet täysin ehdottomia ja näissä vastauksissa oli esimerkiksi käytetty sanoja ”mahdollisesti” tai ”ehkä”. Kaikkia vastauksia ei ollut mahdollista sijoittaa kumpaankaan edellä mainituista kategorioista. Tämän kaltaiset vastaukset näkyvät ”muut vastaukset” -luokassa.

Kuvion 10 perusteella havaitaan, että suurimman osan mukaan asiankäsittelyn rinnalla pitäisi puhua palvelutuotannosta asiakirjoja käsiteltäessä.

Kuvio 10. Palvelutuotannon käsitteestä

Pitäisikö asiankäsittelyn rinnalla puhua palvelutuotannosta asiakirjoja käsiteltäessä? (n=49)



Kun tarkastellaan vastauksia hieman tarkemmin ”Kyllä” -vastauksia perusteltiin varsin niukkasanaisesti. Monet tyytyivät toteamaan myönteisen kantansa yhdellä tai vain muutamalla sanalla. Muutamassa vastauksessa pohdintaa oli viety pidemmälle. Yhden vastaajan mukaan asianhallinnan käsitteestä pitäisi päästä kokonaan eroon. Hänen mukaansa ”vanhemman polven asiantuntijat” käsittävät asioita liikaa kyseisen käsitteen kautta. Toinen vastaaja oli sitä mieltä, että puheen laajentaminen palvelutuotantoon toisi mahdollisesti laajemmin ja kattavammin esiin organisaatioiden moninaiset prosessit, joissa asiakirjallista tietoa syntyy ja käsitellään.

”Ehkä, koska nykyisin sivistyspalvelut ja tekniset palvelut pitävät asiankäsittelyä ja asianhallintaa vain keskushallinnon tehtävänä, joka ei kuulu mitenkään heille tai heidän toimialaansa.”

”Kyllä rinnalla voidaan puhua palvelutuotannosta, mutta se vaatii myös asian käsittelyä teknisesti. Ovat hieman eri asia. Totta kai asiakas saa palvelun, mutta sen järjestäminen voi vaatia asiankäsittelyä palveluntarjoajan puolelta. Automatisointi toki vähentää asiankäsittelyä.”

Neljä ”ei” -vastausta perusteltiin yhdenmukaiseen terminologiaan liittyvillä asioilla. Toisin sanoen käsitteitä ei haluttu sotkea lisää. ”Ei. Sanoisin, että olisi parempi jos terminologiaa mieluummin karsittaisiin kuin lisättäisiin.” Yhden vastaajan mukaan yhteisen käsitteen vuoksi olisi parempi puhua asiakirjahallinnasta. Palvelutuotanto -käsitteen sopivuus on kahden vastauksen perusteella myös organisaatio ja toimialakohtaista. Toisessa vastauksessa palvelutuotannosta puhuminen koettiin vieraaksi oppilaitosympäristössä. Toisen

mukaan palvelutuotanto -käsite tuntuu kuntapuolella vielä oudolta. Hän mielsi asiakirjojen liittyvän enemmän tiettyyn tehtävään tai asiaan. Niistä vastauksista, jotka eivät olleet luokiteltavissa ”kyllä” tai ”ei” kategoriaan, voidaan nostaa esille kolme vastausta. Vastaukset avaavat osaltaan asian monimuotoisuutta.

”Tehtyäni nyt TOS työtä useita vuosia, voin todeta, että selkeitä palveluprosesseja kunnilla on. Eri asia miten ne saadaan kuvattua nykyisten ohjeiden ja vaatimusten mukaisesti niin että tiedot saadaan talteen. Nyt ne on kuvattu pääsääntöisesti käsittelyvaiheina asiankäsittelyprosesseissa.”

”En nyt heti ainakaan näkisi, että asiakirjanäkökulmasta puhuminen ”palvelutuotannosta” olisi mikään iso muutos parempaan, vaikka kaikki viranomaistoiminta ei olekaan määriteltävissä asiankäsittelyksi. Mielikuvaa viranomaistoiminnasta uusi termi toki voisi muuttaa, eikä kaikki viranomaistoiminta ole asiankäsittelyä. Palveluja tuottaessa syntyy myös erityyppisiä asiakirjoja ja tietoaaineistoja, joiden säilytysarvo voidaan määrittää ja joista tarvittava osa voidaan hyvällä tiedonhallinnalla/tietojärjestelmillä ohjata esim. tilastolliseksi dataksi.”

”Kuntaorganisaatiossa on palveluja joissa ei ole asiankäsittelyprosesseja ja sitten on myös palveluja, joissa nimenomaan on asiankäsittelyprosesseja. Aika näyttää tulevatko TOS-suunnitelmat taipumaan myös muiden tietojärjestelmien käyttöön. Tois-taiseksi liian paljon painottuu rekisteriin perustuviin tietojärjestelmiin kuten asianhallinta - kokoushallinta - aina lopulliseen sähköiseen arkistoon.”

4 Tietojen käsittelyoikeudet ja tiedonsaantioikeudet

4.1 Tietojenkäsittelyoikeuksista

4.1.1 Tietojenkäsittelyoikeuksia koskevasta sääntelystä

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuu ajatukseen, että henkilörekisterissä olevia tietoja saa käsitellä vain siihen ennalta määriteltyyn käyttötarkoitukseen, johon henkilötiedot on kerätty ja vain siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia kussakin tietojenkäsittelytehtävässä. Henkilötietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tarkoittaa henkilötietojen luovuttamista toista käyttötarkoitusta varten. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on säädetty niistä edellytyksistä, joilla viranomaisen henkilörekisteristä voidaan luovuttaa henkilötietoja. Luovuttamisen edellytyksenä on, että tietojensaajalla on henkilötietolainsäädännön mukainen edellytys olemassa siihen käyttötarkoitukseen, johon hän on tietoja pyytänyt. Lisäedellytyksenä on, että pyydetyt henkilötiedot ovat sellaisia, että tietojensaajalla on oikeus käsitellä pyydettyjä tietoja esimerkiksi salassapitosäännösten estämättä. Henkilötietolain 3 §:n 6 kohdassa henkilötietojen käsittelyyn liittyen sivulliseksi on määritelty muut henkilöt, yhteisöt, laitokset tai säätööt kuin rekisteröity, rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelijä tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevä.

Tietojenkäsittelyoikeuteen vaikuttaa myös salassapitosääntely. Julkisuuslain 22.2 §:n mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Sivullisena voidaan pitää jokaista, jolla ei ole oikeutta tiedonsaantiin asiakirjasta. Sivullisia eivät ole ne viranomaisessa toimivat, joiden tehtäviin asiankäsittely kuuluu. Sivullisasema koskee myös viranomaisia, koska julkisuuslaki perustuu viranomaisten erillisyyperiaatteelle.³⁶ Siten eri viranomaiset ovat toisiinsa nähden sivullisen asemassa ja tiedonsaanti salassa pidettävistä tiedoista voi perustua julkisuuslaissa säädettyihin perusteisiin. Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

³⁶ Ks. tästä Mäenpää 2008, s. 331–334 ja Wallin – Konstari 2000, s. 123.

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekistereinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

Lisäksi julkisuuslain 26 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista, joilla salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa myös viranomaiselta toiselle. Julkisuuslain 26.2 §:n mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen:

- 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka
- 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

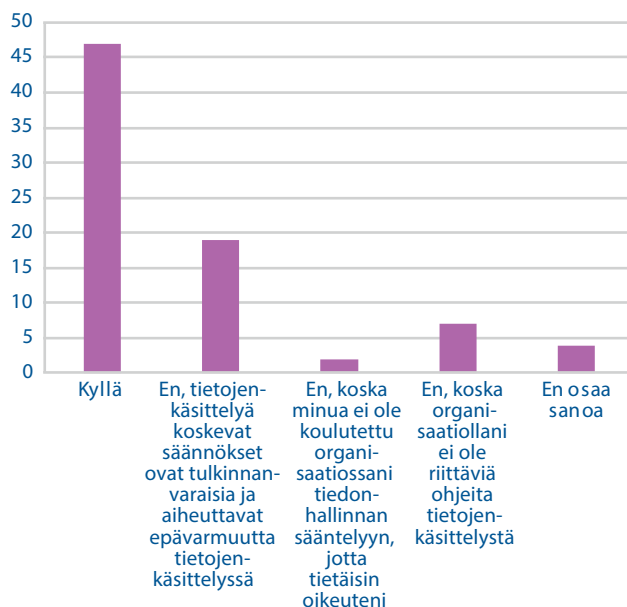
Julkisuuslain 26.3 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

4.1.2 Tietojenkäsittelyoikeudet ja tietojenkäsittelyn tehostaminen

Kyselyssä vastaajilta pyydettiin näkemystä siitä, tietävätkö he aina mitä oikeuksia heillä on tietojen käsittelyyn liittyen. Vastanneista lähes 60 prosenttia katsoi tietävänsä aina, mitä oikeuksia hänellä on työhönsä liittyvässä tietojen käsittelyssä, kun taas 35 prosentin mielestä tietojen käsittelyyn liittyvien oikeuksien tietämisessä on puutteita. Tietämättömyytensä esittäneistä vastaajista yli puolet näki syyn johtuvan tietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta, loppujen pitäessä syynä organisaation puutteellista koulutusta ja ohjeita. Vastaajista hieman yli 5 prosenttia ei puolestaan osannut ottaa kantaa kysymykseen.

Kuvio 11. Tietojenkäsittelyoikeuksien selkeys

Tiedän aina, mitä oikeuksia minulla on työssäni tietojenkäsittelyssä? (n = 79)



Lisäksi kyselyssä pyydettiin vastaajilta myös ehdotuksia tietojenkäsittelyä koskevien säännösten kehittämiseksi, jotta ne tukisivat tehokasta asiankäsittelyä tai palveluntuottamista. Kysymyksen mukaisina ehdotuksina esitettiin muun muassa sääntelyn yhdenmukaistamista, sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamista, tiedon avoimuuden ja löydettävyyden kehittämistä, tiedon käsittelyoikeuksien laajentamista sekä tietojärjestelmien kehittämistä paremmin sääntelyä vastaavaksi.

Sääntelyn yhdenmukaistamista koskevin ehdotuksina vastauksissa esitettiin tietojenkäsittelyä koskevien säännösten kokoamista yhteen säädökseen. Ehdotusten mukaan yhteisen sääntelyn tulisi myös koskea koko julkista hallintoa, ”*koska käytännössä on ongelmallista omaksua ja soveltaa monia erilaisia säännöksiä sekä jalkauttaa niitä henkilöstölle*”.

Yksittäisinä lainsäädäntöä selkeytettävänä kohteina vastauksissa nostettiin esiin muun muassa henkilötietojen, erityisesti henkilötunnuksen, käsittelyn yhtenäistäminen, salassapitovelvoitteiden kehittäminen sekä sähköistä ja paperimuotoista tiedonkäsittelyä ohjaavan sääntelyn selkeyttäminen. Kehitysehdotuksissa kiinnitettiin huomiota säännösten ymmärrettävyyden parantamiseen, jonka voisi varmistaa testauttamalla säännösten ymmärrettävyyttä ”loppukäyttäjillä”.

Sääntelyn yhdenmukaistamista katsottiin edistävän myös se, ettei sääntelyä toteuteta liian yksityiskohtaisena, esimerkkinä SÄHKE2 -määräyksessä olevat pakolliset toimenpiteet. Yksityiskohtaisella sääntelyllä katsottiin mahdollisesti olevan rajoittavia vaikutuksia esimerkiksi tietojärjestelmien käytettävyyden osalta.

Sääntelyn yhdenmukaistamista tulisi vastausten perusteella kehittää myös sääntelystä vastaavan tahon nimeämisellä. Yhdessä vastauksesta korostettiin lainsäädäntöön liittyvän tulkinnan yhdenmukaistamista sääntelyn kehittämisen sijasta.

Tiedon löydettävyyteen liittyvinä parannusehdotuksina esitettiin muun muassa, että tietojen käytön suunnitelmallisuuteen ja metatietoihin kiinnitetään huomioita. Myös tiedon avoimuutta ja tiedonkulkua tulisi ehdotusten mukaan parantaa. Yhtenä ratkaisukokonaisuutena vastauksissa katsottiin tiedon käsittelyssä käytettävien tietojärjestelmien kehittäminen. Tältä osin vastauksissa esitettiin yksilöityinä ehdotuksina muun muassa automaattisen lokivalvonnan ja tiedonsiirron kehittämistä sekä kertakirjautumista tukevan vahvan tunnistamisen käyttöä. Tietojen käyttöoikeuden laajentamista koskevat ehdotukset kohdistuivat lähinnä terveydenhuollon tietoihin.

4.2 Tiedonsaantioikeudet ja tiedonantovelvollisuudet

4.2.1 Yleistä tiedonsaantioikeuden ja tiedonantovelvollisuuden sääntelystä

Julkisen hallinnon viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevan sääntelyn yleinen perusta muodostuu julkisuusperiaatteen luomasta oikeudesta saada tietoa viranomaisilta sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta viranomaisen välisestä yhteistyövelvoitteesta (HaL 10 §). Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu (PL 12.2 §). Julkisuusperiaatteen toteutuminen on osa perustuslain kansalaisille takaamaa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa, joiden toteutuminen turvataan lailla (PL 21.2 §). Asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään julkisuuslaissa, jonka 1.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa toisin säädetä. Säännöksen mukaan julkisuuslaki on yleislaki, josta voidaan poiketa laintasoisin säännöksin. Erityissäännökset, joilla julkisuuslaista on poikettu, tulevat sovellettaviksi siltä osin, kuin niissä on säädetty poikkeus julkisuuslailla toteutettuun asiakirjajulkisuuteen.³⁷

³⁷ HE 30/1998 vp, s. 47.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tässä yhteydessä lainsäätäjä on tarkoittanut ”jokaisella” kaikkia luonnollisia henkilöitä, henkilön kansalaisuudesta riippumatta, oikeushenkilöitä sekä *viranomaisia*.³⁸ Julkisuudella pyritään takaamaan kansalaisille mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä sekä vaikuttaa oikeuksiensa ja etujensa toteutumiseen. Julkisuuslaissa julkisuus on pääsääntö ja siitä säädettyt rajoitukset poikkeuksia, joka tarkoittaa, että julkisuuslain tarkoitus rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa ja tiedon saamista rajoittavia säännöksiä on tulkittava suppeasti.³⁹ Mikäli säännöksen mukaiset tietojen luovutuksen edellytykset täyttyvät, eikä sääntelyyn sisälly erillisiä luovuttamista koskevia rajoituksia, ei viranomaisella ole yleensä mahdollisuutta käyttää harkintaansa. Tilanteissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa tietojen luovuttamisen osalta, hallintolain 10 §:ssä säädetty viranomaisten yhteistyövelvoitteen voidaan katsoa myös puoltavan tietojen luovuttamista.⁴⁰

Julkisuuslain tiedon salassapitoperusteet rajoittavat viranomaisten välistä tiedonsaantia samalla tavoin ja periaatteessa yhtä laajasti kuin viranomaisen ja yksityisen välistä. Viranomaisen salassapitovelvollisuutta ei heikennä se, että salassa pidettävä tieto olisi yleensä tarpeellinen tai välttämätön toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Julkisuuslain mukaisesti viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon toiselle viranomaiselle, vain jos asiaa sääntelee laintasoinen erityissäännös tai jos asianomainen viranomainen antaa tähän suostumuksen.⁴¹

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että ”salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan”.⁴² Salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen liittyy keskeisenä vaatimuksena se, että sääntelystä pitää ilmetä riittävän yksilöidysti luovutuksen sallittavuus salassapitovelvollisuudesta huolimatta.⁴³ Sääntelytarkkuuden merkitys korostuu erityisesti kun tiedonsaantioikeus kohdistuu henkilön perusoikeuksiin, esimerkiksi henkilötietojen suojaan. Tällöin salassa pidettävien tietojen antamisen mahdollistavan sääntelyn tulee hyväksyttävyyden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäksi varmistaa myös perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuus, koska voidaan katsoa, ettei tavallisella lailla voida säätää perusoikeuksien ytimeen ulottuvasta rajoituksesta.⁴⁴

Perustuslakivaliokunta on käytännössään perustellut sääntelytarkkuuteen liittyvää vaatimusta muun muassa sillä, että yleisluonteisella tietojen saantiin oikeuttavalla sääntelyllä on suurempi vaara syrjäyttää salassapitoa koskevat intressit. Valiokunnan näkemyksen mukaan, mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä luovutuksen asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudu-

³⁸ HE 30/1998 vp, s. 64.

³⁹ Ks. Kulla 2004, s. 257 ja 265.

⁴⁰ Ks. Kulla 2002, s. 169; Ollila 2002, s. 212 ja Kulla 2015, s. 126.

⁴¹ Mäenpää 2013, s. 686–687 ja 690.

⁴² Ks. PeVL 42/2010 vp, s. 3.

⁴³ Kulla 2004, s. 322.

⁴⁴ Viljanen 2011, s. 160–161.

taan käytännössä perustelemaan. Tällöin myös tietojen luovuttajan on mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamiseen liittyvien laillisten edellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut tiedonsaannin ja salassapitointressien yhteensovittamisessa olevan tärkeää, jotta ”tietojen luovuttaja voi, kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta, saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi”.⁴⁵

Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneen käytäntönsä mukaan katsonut salassa pidettävän tiedon luovuttamisen toiselle viranomaiselle sallituksi laintasoisin säännöksiin, jos tällaisen tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi. Silloin, kun tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, voi tietojen luovuttaminen kohdistua myös jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin.⁴⁶ Tällöin säännöksestä on käytävä selkeästi ilmi, mitä tietoja ja missä tarkoituksessa tietoja voidaan luovuttaa. Samoin on käytävä ilmi tietoihin oikeutettujen piiri. Oikeus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen on tällaisessa yhteydessä sidottava yksilöidysti niihin tilanteisiin, joissa tietojen saaminen tai antaminen voi välttämättömistä syistä olla perusteltua (esim. opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyen) sekä rajattava niihin henkilöihin, joille tiedot ovat näistä syistä välttämättömiä.⁴⁷

Viranomaisten välistä tietojen luovutusta koskeva sääntely jakautuu kahteen pääasialliseen tapaan: viranomaiselle säädetty oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta (*tiedonsaantioikeus*) tai viranomaiselle säädetty velvoite luovuttaa tai antaa tietoja toiselle viranomaiselle (*tiedonantovelvollisuus*). Sääntelyn luodessa viranomaiselle oikeuden saada toiselta viranomaiselta laissa tarkoitettut tiedot, jää lopullinen harkintavalta tiedon luovuttamisesta luovuttavalle viranomaiselle. Julkisuuslain 14.1 §:n mukaan tietojen antamisesta päättää aina se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Toisin sanoen, kun sääntely luo toiselle viranomaiselle pelkän tiedonsaantioikeuden, on luovuttavalla viranomaisella velvoite arvioida tiedonluovutukseen liittyvien edellytysten täyttyminen kaikilta osin ennen tiedot luovuttamista.

Tiedon luovutuksen edellytysten selvittäminen perustuu hallintolain 31 §:ssä viranomaisille säädettyyn velvoitteesta huolehtia käsiteltävänä olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tiedon luovutuksen edellytysten varmistamisesta eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan potilastietojen luovuttamisesta ja suojaamisesta tiedon luovuttavan viranomaisen velvoitteeksi muun muassa tiedustella tietoa pyytävältä viranomaiselta luovutuksen kohteena olevien tietojen välttämättömyyttä suhteessa käyttötarkoitukseen, mikäli asiaan liittyy epäselvyyttä.⁴⁸ Pelkkä oikeus tietojen saamiseen ei kaikilta osin riitä näiden epäselvyyksien poistamiseen. Tiedonsaantioikeuden toteutuminen edellyttää myös tiedon tarvisijalta erillisen pyynnön tiedon luovuttamiseksi, vastaavalla tavalla, kun hallintolain tarkoittaman viranomaisten välisen auttamisvelvollisuuden kohdalla.⁴⁹

⁴⁵ PeVL 7/2000 vp, s. 4; PeVL 7a/2000 vp, s. 3 ja PeVL 14/2002 vp. Ks. Viljanen 2011, s. 397.

⁴⁶ PeVL 14/2002 vp, s. 2; PeVL 39/2009 vp, s. 3.

⁴⁷ PeVL 60/2010 vp, s. 5.

⁴⁸ Ks. EOA 4595/4/09, 24.8.2011.

⁴⁹ Kulla 2015, s. 126.

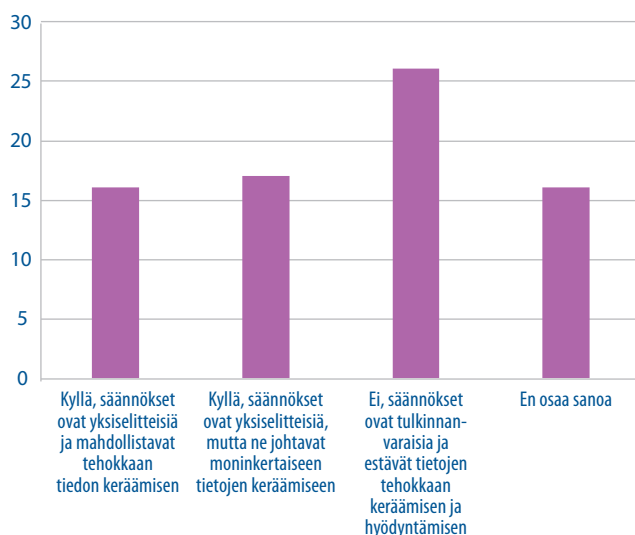
4.2.2 Sääntelyn selkeys

Kyselyyn vastanneista 44 prosenttia katsoi keskeisten työssä tarvittavien tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevien säännösten olevan selkeitä ja yksiselitteisiä. Sääntelyä selkeänä pitävistä puolet oli sitä mieltä, että sääntely mahdollistaa tehokkaan tiedon keräämisen, toisen puolen katsoessa nykyisen sääntelyn selkeydestään huolimatta johtavan moninkertaiseen tiedon keräämiseen.

Vastaajista 35 prosenttia piti tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevia säännöksiä tulkinnanvaraisina, jotka myös estävät tehokkaan tiedon keräämisen ja hyödyntämisen. Yli viidesosa (21 %) vastaajista ei puolestaan osannut ottaa kantaa tiedonantovelvoitteita koskevan sääntelyn selkeyteen.

Kuvio 12. Tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskeva sääntely

Keskeiset työssäni tarvitsemat tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevat säännökset ovat selkeitä? (n=75)



Valinnaisten vastausvaihtoehtojen lisäksi vastaajilta kysyttiin, miten he kuvaisivat tiedonsaantioikeuksiin ja tiedonantovelvollisuuksiin liittyvää sääntelyä, jos edellä esitetyt valmiit vaihtoehdot eivät vastaajan mielestä kuvaa hänen omia näkemyksiään.

Vastauksissa nostettiin esiin, että nykyinen sääntely ohjaa ja painottaa tiedon keräämistä, eikä tiedon hyödyntämistä. Yhdessä vastauksessa katsottiin tietosuojaan ja vahvaan tunnistamiseen liittyvän sääntelyn olevan väärässä suhteessa sähköisten palvelujen edellytysten ja joustavan palvelutoiminnan kanssa.

Toimialakohtaisesta sääntelystä vastauksissa nähtiin opetussektorin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonkäsittelyyn ja tiedon luovuttamiseen liittyvän sääntelyn olevan tulkinnanvaraista, joka vaikeuttaa tietojen luovuttamisen edellytysten täyttymisen arvi-

ointia: ”mitä tietoa voidaan luovuttaa kenellekin?” Sääntelyn muodostamat rajat sosiaali- ja terveydenhuollossa ovat johtaneet muun muassa tilanteeseen, jossa tietoa kirjataan useaan kertaan eri rekistereihin. Vastaavasti myös asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien vastuurajojen katsottiin johtaneen päällekkäiseen tiedon säilyttämiseen.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin esittämään myös keskeisiä tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevaan sääntelyyn liittyviä ongelmia. Saaduista vastauksista määrällisesti eniten oli niitä, joissa ongelmakohtana korostettiin erityisesti sääntelyn yleisyyttä sekä siihen sisältyvää tulkinnanvaraisuutta. Näin vastanneiden mukaan sääntelyssä ei ole määritelty riittävän tarkasti tiedonsaantioikeuden ja tiedonsaantivelvollisuuden näkökulmasta julkisia tehtäviä, viranomaisen asiakirjaa, luovutuksen kohteena olevia tietoa tai käyttötarkoituksia, jotka oikeuttavat tiedon antamisen. Tämän katsottiin näkyvän muun muassa siinä, että tiedonluovuttajat joutuvat tulkitsemaan useita eri lakeja luovutuksen yhteydessä. Esimerkkinä tietojen luovutusta koskevan sääntelyn yleisluonteisuudesta käytettiin eräässä vastauksessa sääntelymuotoa ”tarpeellisten tietojen luovuttaminen”. Sääntelytapa jää vastaajan mukaan liian yleiseksi, mikäli laissa ei ole tarkempaa määrittelyä siitä, mitä kyseessä olevat tarpeelliset tiedot ovat.

Tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn ongelmakohtina vastauksissa nousi esiin myös henkilötietojen luovuttamiseen liittyvät ongelmat, joiden katsottiin johtuvan pitkälti henkilötietolain ja rekisterinpitoa koskevan lainsäädännön epäselvyydestä. Tilannetta katsottiin osaltaan hankaloittavan myös se, ettei tietosuojavaltuutetun toimistolta saa riittävän sitovaa ohjausta ongelmatilanteisiin.

Toimialakohtaisen sääntelyn osalta vastauksissa katsottiin sosiaali- ja terveydenhuollossa tiukan tietosuojan estävän potilaan tehokkaan hoitamisen. Myös puolesta asiointiin liittyvän sääntelyn nähtiin aiheuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tulkinnallisia vaikeuksia, erityisesti kun kyseessä on alaikäisen tai muuten henkilön, jonka oikeustoimikelpoisuutta on rajoitettu (vanhukset, vammaiset) tietojen luovuttaminen. Puolesta asiointiin liittyvinä ongelmakohtina vastauksissa nostettiin esiin muun muassa suostumuksien hallinta, muistisairaiden asiakkaiden tietojen luovutus lähiomaisille, moniammatillisten työryhmien tietojensaantioikeus ja tiedonantovelvollisuus.

Myös tiedon salassapitoon liittyvän sääntelyn katsottiin vastauksissa aiheuttavan ongelmia tiedonsaantioikeuden ja tiedonantovelvoitteen osalta. Muun muassa salassa pidettävien tietojen ja julkisten tietojen erottelun asiakirjasta katsottiin vievän paljon aikaa. Lisäksi hallinnon sisäisten ohjeiden julkisuuden arvioinnissa nähtiin ongelmia.

Asianosaisen mukaan ottaminen sääntelyyn katsottiin vastauksissa aiheuttavan hankaluutta. Esimerkiksi tilanteet, joissa tiedonsaanti viranomaisten välillä voi tapahtua vasta, mikäli asiakas ei itse toimita tarvittavia tietoja (ks. esim. Kansaneläkelaki 86 §).

Oman kategorian sääntelyn ongelmakohtiin muodostivat kunnan eri viranomaisten sekä kunnan ja kuntayhtymien välinen tiedonluovutus.

”Yhden Y-tunnuksen takaa löytyvä kunta hallintokuntineen toimii monena eri viranomaisena samojen verotuksen tietojen luovuttamisen näkökulmasta, joka tuottaa luovuttajalle epävarmuutta jolla pahimmillaan estetään tietojen luovuttaminen”.

Tiedonsaantioikeuteen liittyvänä sääntelyongelmana pidettiin tilastoviranomaisten liian rajallisia mahdollisuuksia hyödyntää muualla jo kerättyä tietoa. Vastauksessa ongelmakohdasta käytettiin esimerkkinä sitä, ettei ”*tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskeva sääntely tunnista muuttuneita olosuhteita (digitalisaatio, big data, IoT)*”.

Voimassa olevan sääntelyn lisäksi vastauksissa esitettiin myös huolenaiheita tulevan hallinto- ja palvelurakennekehityksen mahdollisesti tuomista muutoksista tiedonsaantioikeuksiin ja tiedonantovelvoitteisiin. ”*Voiko kuntayhtymä olla rekisterinpitäjä uuden asiakasasiakirjalain mukaan?*” ”*Miten tieto ja tiedon käsittely järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tulevassa maakuntarakenteessa?*”

Sääntelyyn liittyvän ongelmallisuuden lisäksi yhtenä näkökulmana vastauksissa nostettiin myös esiin sääntelyn huono tunteminen.

”Tietojen tuottajat eivät välttämättä tunne tai tunnista niitä tilanteita, joissa tiedon antamista on harkittava tai rajoitettava”.

Tiedonantovelvollisuuksien huonon tuntemisen nähtiin vastauksissa aiheuttavan ”*piiloutumista tietoturvan taakse*”, joka puolestaan johtuu lähinnä siitä, ettei ”*tiedonantotapoja ja -prosesseja ei ole kuvattu eikä jalkautettu*”.

4.3 Henkilörekistereissä olevien tietojen luovuttaminen

4.3.1 Henkilötietojen luovuttamisen perusteet

Henkilötietolain 8.4 §:n mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään. Säännös viittaa julkisuuslain 16.3 §:ään, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Säännös koskee tietojen luovuttamista viranomaisen henkilörekisteristä kopion tai tulosteen muodossa taikka sähköisessä muodossa. Säännös ei koske tilanteita, joissa tietoja annetaan viranomaisen luona nähtäväksi eikä niitä tilanteita, joissa tietoja luovutetaan erikseen yleiseen käyttöön säädetystä henkilörekisteristä.

Julkisuuslain 16.3 § viittaa tietojensaantiin liittyvien edellytysten osalta henkilötietolakiin, jossa on säädetty henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä. Henkilötietolain 8.1 §:ssä on säädetty käsittelyn yleisistä edellytyksistä, 3 luvussa on säädetty edellytyksistä käsitellä arkaluonteisia tietoja ja henkilötunnusta sekä 4 luvussa erityisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä.

Tietoluovutusedellytyksiin vaikuttaa myös se, sovelletaanko henkilötietolakia toimitaan, johon tietoja aiotaan luovuttaa. Näistä soveltamisalaan liittyvistä rajoituksista on säädetty henkilötietolain 2.3 §:ssä ja 2.5 §:ssä, joista jälkimmäinen vaikuttaa erityisesti tiedotusvälineiden oikeuteen käsitellä julkisia henkilötietoja toimituksellisiin tarkoituk-

siin suhteellisen vapaasti. Jos henkilörekisterissä olevat tiedot ovat salassa pidettäviä, lisäksi edellytyksenä on, että tietoluovutuksen saajalla on laissa säädetty tiedonsaantioikeus henkilörekisterissä oleviin tietoihin. Julkisuuslain 16.3 §:n viittaus henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin tarkoittaa myös muuta lainsäädäntöä, jossa on säädetty henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä.

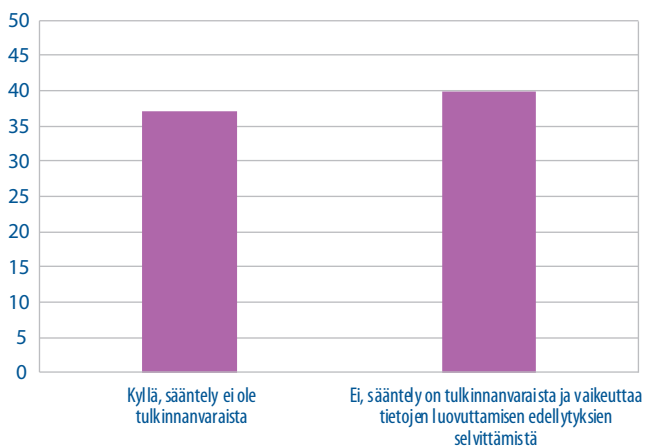
Henkilötietolain ja julkisuuslain säännökset muodostavat toisiinsa viittaavan luupin, jossa henkilötietolaissa viitataan tiedonsaantioikeuksien osalta julkisuuslakiin ja julkisuuslaissa henkilötietolakiin tietoluovutusedellytyksien osalta. Sääntely on omiaan lisäämään epäselvyyksiä siitä, missä tilanteissa henkilötietoja voidaan luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä.⁵⁰

4.3.2 Tietojen luovuttamista koskevien säännösten selkeys

Kyselyssä vastaajilta pyydettiin näkemystä viranomaisten henkilörekistereistä tapahtuvaa tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn selkeydestä. Vastaajista hieman alle puolet (48 %) katsoi sääntelyn olevan selkeää, toisen puolen (52 %) ollessa sitä mieltä, että nykyinen sääntely on tulkinnanvaraista ja vaikeuttaa tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämistä.

Kuvio 13. Tietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä

Viranomaisten henkilörekistereistä tapahtuva tietojen luovuttaminen on säännelty selkeästi? (n = 77)



Vastaajilta pyydettiin myös ehdotuksia tietojen luovutusta koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Ehdotuksista nousivat esiin muun muassa sääntelyn yhtenäistäminen ja selkeyttäminen, tietojen luovutukseen ja tarkastukseen liittyvät käytännöt sekä henkilötietojen ylläpito kansallisella tasolla. Sääntelyn yhtenäistäminen nähtiin vastauksissa keskeiseksi kohteeksi sääntelyn kehittämiseksi. Kaikille yhdenmukaisten säännösten ja valtakunnallisten käytänteiden ja tulkintamallien luominen olisi keino sääntelyn parantamiseksi.

⁵⁰ Voutilainen – Oikarinen 2016, s. 264.

Sääntelyn selkeyttämiseksi ehdotettiin sääntelyn tulkinnanvaraisuuden vähentämistä, jotta tiedon luovuttajalla olisi yksiselitteisesti tiedossa ”milloin saa luovuttaa ja milloin ei”. Nykyisen sääntelyn, jossa jokainen joutuu itse miettimään, milloin luovutuksen edellytykset täyttyvät, katsottiin olevan haasteellinen. Yksittäisinä sääntelyn kehittämis ehdotuksina vastauksissa nostettiin esiin muun muassa massaluovutusta ja yksittäisten tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn erottaminen, vanhojen tietojen vapaan käsittelyn aikarajan tarkempi määrittäminen (mm. kuolleen henkilön osalta).

Sääntelyn kehittämis ehdotuksissa nostettiin lisäksi esiin rekisteröidyn tietojensa tarkastamisoikeuteen liittyvä sääntely. Vastauksissa henkilötietolain säännökset katsottiin selkeiksi, mutta tietojen tarkastuksen käytännön toteuttaminen kaikkien tietoja sisältävien rekisterien osalta katsottiin vievän aikaa. Tietojen tarkastukseen liittyen vastauksissa ehdotettiin myös tarkastusoikeuden ja ”MyDatan” tarkastelua yhtenä kokonaisuutena.

Tietojen luovutuksen kehittämis ehdotuksena vastauksissa esitettiin henkilötietojen hallinnan siirtämistä kansalliselle rekisteriviranomaiselle, jolloin kaikki tietoa tarvitsevat hakisivat tiedon yhdestä järjestelmästä. Ehdotuksen mukaan tietojaan hallitseva henkilö ylläpitäisi vastaavasti tietojaan samassa rekisterissä. Ehdotuksen toimeenpanon tehostamiseksi, esitykseen sisältyi myös ehdotus tietojenluovutuskiellon säätämisestä muihin henkilötietojen tallentamista vaativiin rekistereihin.

5 Tietojen suojaaminen ja tietoturvallisuus

5.1 Julkisen hallinnon tietoturvallisuuteen vaikuttavasta sääntelystä

Tietoturvallisuutta koskeva sääntely on hajautunut useisiin eri lain säännöksiin. Soveltamisalaltaan laajin säännös sisältyy henkilötietolain 32 §:ään, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämislä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä.

Tietoturvallisuuden sääntelyyn vaikuttaa merkittävästi Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus, jota aletaan soveltaa 25.5.2018. Asetuksessa on useita tietoturvallisuuteen liittyviä artikloita. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f) alakohdan mukaan henkilötietoja on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämislä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia. Asetuksen 24 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Tätä vaatimusta toteutettaessa on otettava huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit. Tietoturva vaatimuksia tarkennetaan ainakin asetuksen 25 artiklassa, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Varsinaisesti henkilötietojen turvallisuudesta on säädetty asetuksen 2 jaksossa, jossa on säädetty tietoturvaloukkauksiin liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta (33–34 artikla). Asetuksen 32 artiklassa on säädetty puolestaan perustietoturallisuusvaatimukset henkilötietojen käsittelyssä.

Julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdassa on säädetty selvittämismenettelyistä tietojärjestelmien käyttöönoton sekä hallinnollisten ja lainsäädännöllisten uudistusten yhteydessä. Tähän selvittämismenettelyyn sisältyy, että viranomaisen arvioi muutosten vaikutuksen asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun. Tämän arvion perusteella viranomaisen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi. Säännös tarkoittaa käytännössä, että muun ohella viranomaisen on tehtävä muutoksiin liittyviä tietoriskien arviointi sekä ryhdyttävä riskiarvion perusteella tarvittaviin tietoturvaluustoimenpiteisiin.

Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohta kohdistuu asiakirja- ja tietohallinnon sekä tietojärjestelmien ja tietojenkäsittelyjen tietoturvaluuden järjestämiseen. Viranomaisen on huolehdittava, että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoilla ja tietoturvaluusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvaluustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Julkisuuslain 18.1 §:n 5 kohdassa on säädetty opastus- ja kouluttamismenettelyistä, johon kuuluu muun muassa tietoturvaluusjärjestelyjen kouluttaminen.

Julkisuuslain 18 §:n tietoturvaluussäätelyä on tarkennettu tietoturvaluudesta valtionhallinnossa annetussa asetuksessa (681/2010). Asetus koskee valtion hallintoviranomaisia ja muita valtion virastoja ja laitoksia sekä tuomioistuimia ja muita lainkäyttöviranomaisia. Asetuksessa on säädetty yleiset tietoturvaluusvaatimukset, joihin kuuluu tietoturvaluuden suunnittelun yleiset perusteet sekä tietoturvaluuden perustason toteuttaminen. Asetuksen 6 §:n mukaan tietoturvaluustoimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne kattavat asiakirjan kaikki käsittelyvaiheet niiden laatimisesta tai vastaanottamisesta arkistointiin tai hävittämiseen mukaan lukien asiakirjan luovuttaminen ja siirtäminen sekä käsittelyn valvonta. Suunnittelussa on pidettävä huolta siitä, että tietojenkäsittelyä koskevia velvoitteita noudatetaan myös silloin, kun tietojenkäsittelytehtävää hoidetaan viranomaisen toimeksiannosta.

Arkistolaisissa on säädetty arkistoitavien asiakirjojen tietoturvaluudesta. Arkistolain 12.1 §:n mukaan asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Arkistotoimen tehtäviin kuuluu suoraan lain sananmuodonmukaisesti tietoturvaluudesta huolehtiminen, sillä arkistolain 7.1 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys.

Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen arvioinnista annetussa laissa (1406/2011, arviointilaki) on säädetty tietoturvaluuden arviointipalveluiden käyttämisestä, tietoturvaluuden arviointiperusteista, viranomaisten tehtävistä ja todistuksen antamiseen liittyvistä menettelyistä. Arviointilain 3 §:n mukaan valtionhallinnon viranomaiset saavat käyttää tietojärjestelmiensä ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluuden arvioinnissa vain arviointilaissa tarkoitettua menettelyä taikka sellaista arviointilaitosta, joka on saanut Viestintäviraston hyväksynnän tietoturvaluuden arviointilaitoksista annetun lain (1405/2011) mukaan. Tietoturvaluuden toteuttamisesta eri yhteyksissä on säädetty erikseen erityislainsäädännössä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016).

Tietoturvallisuuden ohjaus on jakautunut usealle eri viranomaiselle. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 4.1 §:n mukaan ulkoasiainministeriö toimii kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisessa Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena. Puolustusministeriö, pääesikunta, suojelupoliisi ja Viestintävirasto toimivat kansainvälisissä tietoturvallisuusvelvoitteissa tarkoitettuina määrättyinä turvallisuusviranomaisina. Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 304 §:n mukaan Viestintäviraston erityisinä tehtävinä on muun muassa edistää sähköisen viestinnän toimivuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta, kerätä tietoa verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvista tietoturvaloukkauksista ja niiden uhkista sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen vika- ja häiriötilanteista sekä tiedottaa tietoturva-asioista sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen toimivuudesta. Viestintäviraston tehtäväksi on säädetty tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain 2 luvussa tietoturvallisuuden arviointilaitosten hyväksyminen ja valvonta. Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen arvioinnista annetussa lain 4 §:ssä Viestintäviraston tehtäväksi on säädetty:

- 1) arvioida viranomaisen pyynnöstä tämän määräämisvallassa olevan tai hankittavaksi suunnitteleman tietojärjestelmän tai tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden vaatimuksenmukaisuutta;
- 2) antaa tietojärjestelmälle tai tietoliikennejärjestelylle sen hyväksymistä osoittava todistus 8 §:ssä säädetyllä tavalla;
- 3) tehdä valtiovarainministeriön pyynnöstä selvityksiä valtionhallinnon viranomaisen määräämisvallassa olevien tietojärjestelmien tai tietoliikennejärjestelyjen yleisestä tietoturvallisuuden tasosta.

Tietosuojavaltuutetun tehtävistä on säädetty muun muassa henkilötietolaissa ja tietoyhteiskuntakaareissa. Tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä henkilölain tavoitteiden toteuttamiseksi ja käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään (HetiL 38.1 §). Tietosuojavaltuutettu voi antaa tarkempia ohjeita siitä, miten henkilötiedot on suojattava henkilötietojen laittomalta käsittelyltä (HetiL 40.3 §).

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 11 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu muun muassa tietoturvallisuuden yleiset perusteet. Varsinaista tehtävää säännös ei muodosta valtiovarainministeriölle muuta kuin ministeriön yleisten ohjaustehtävien kautta. Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (966/2005) 10 §:n 5 kohdassa on määritelty ainakin jossakin määrin, mitä tietoturvallisuuden yleiset perusteet tarkoittavat valtiovarainministeriössä. Säännöksen mukaan Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto valmistelee asiat, jotka koskevat julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleistä kehittämistä ja yhteensovittamista, julkisen hallinnon verkkoturvallisuuden edistämistä sekä valtion tietoturvallisuuden ohjausta.

Tietoturvallisuuteen liittyviä tehtäviä on myös sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla.

5.2 Tietoturvasääntelyn kehittämistarpeita

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä koskevassa kyselyssä vastaajilta pyydettiin näkemyksiä siitä, miten tietojen suojaamista ja tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä pitäisi kehittää ja mitkä ovat nykyisen sääntelyn keskeisiä puutteita ja ongelmia. Kysymykseen saaduissa vastauksissa painottui erityisesti nykyisen sääntelyn ristiriitaisuudet, ohjeiden puuttuminen sekä tietosuojan ylikorostaminen toiminnan sijasta.

Saaduissa vastauksissa sääntelyn ristiriitaisuuden osalta ongelmaksi nähtiin muun muassa tilanteet, joissa toinen laki kumoaa toisen sekä tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvien ohjeiden ja käytäntöjen epäyhtenäisyys eri hallinnonaloilla. Sääntelyn yleisyydestä johtuvana ongelmana nähtiin salassa pidettävien ja julkisen tietojen määrittelytason yleisyyttä. *”Mikä on riittävä suojaustaso ja kuka siitä päättää”*. Nykyisen sääntelyn ei myöskään katsottu olevan kaikilta osin ajan tasalla suhteessa ”digitalisoituneeseen asioiden käsitelyyn”, eikä vastaavan 2010-luvun vaatimuksia, esimerkiksi kyberturvallisuuden osalta.

Sääntelyyn liittyvien ongelmien lisäksi muina ongelmakohtina vastauksissa mainittiin myös ihmisen virheellisestä toiminnasta johtuvat ongelmat (*”johtuu osittain epäselvästä ohjauksesta”*) sekä tiedon heikko kulku organisaatioissa: *”päättöksiä tehdään toisistaan tietämättä hajallaan”*.

Vastauksissa nousi esiin ongelmakohtana myös tietoturvallisuuden merkityksen ymmärtäminen, erityisesti sähköisessä toimintaympäristössä. Tässä yhteydessä ongelmana pidettiin sitä, miten organisaatioita kannustetaan kehittämään tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyviä asioita ja miten tietojen suojaamista ja tietoturvallisuutta valvotaan tehokkaasti.

Yhtenä keinona varautua tietoturvallisuuteen liittyvien uhkien lisääntymiseen tulevaisuudessa, esitettiin järjestelmien rakentamista tietoturvavaatimusten mukaisesti.

Tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevan sääntelyn vahvistamisen rinnalla, osassa vastauksissa katsottiin, ettei tietojen suojaaminen ja tietoturvallisuus saisi muodostua kuitenkaan esteeksi avoimelle hallinnolle sekä palvelutuotannon ja yhteistyön kehittämislle.

”Nykyinen rekisterilainsäädäntö mahdollista monialaista työtettä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, koska sekä asiakkaan että yhteiskunnan näkökulmasta optimaalisten palvelujen ja kokonaisvaltaisen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ei nykyisen sääntelyn voimassa ollessa ole mahdollista”.

”Kun tietosuoja on viety liian pitkälle lainsäädännössä, lakia rikotaan yleisesti, eikä siitä yleensä seuraa rangaistusta”.

Myös tietojärjestelmien toimivuutta ja tietojen saantia järjestelmistä pidettiin ongelmana tietosuojan toteutumiselle.

”Henkilörekistereiden tietoja ei voida aina hävittää asianmukaisesti, koska käytössä olevia tietojärjestelmiä ei ole suunniteltu siten, että se olisi mahdollista, joka on joutanut tarpeettomaan henkilötietojen varastointiin”.

Verotustietoja tarvitaan säännöllisesti eikä niitä saada suoraan verohallinnon rekistereistä vaan joudutaan pyytämään asiakkailta. Saman katsottiin koskevan myös viljelijätukia ja niiden valvontaa. Yhdeksi ongelmakohdaksi vastauksissa nostettiin esiin myös sääntelyn tuntemus:

”Tietoja ei uskalleta käyttää tai luovuttaa, vaikka siihen olisi oikeus ja velvollisuus, kun pelätään, että tehdään tietosuojarikkomus”.

Tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kehittämisehdotuksina vastauksissa esitettiin muun muassa tiedon suojauksen ja tietoturvallisuuden tarkempaa määrittelyä tiedonhallintaprosesseissa sekä määrittelyiden viemistä suoraan tietojärjestelmien toiminnallisuuteen.

Ehdotuksissa toivottiin selkeämpää, yksiselitteistä ja yhdenmukaista lainsäädäntöä ja ohjeita henkilötietojen käsittelylle asiakirjoissa. Nykyisin voimassa olevia säännöksiä pidettiin monimutkaisina, hankalasti ymmärrettävinä (”kapulakieltä”) sekä tulkinnanvaraisina. Sääntelyn kehittämisen yhteydessä ehdotettiin paremmin huomioitavaksi kyberturvallisuus, avoin data ja kasautumisilmiöt.

Konkreettisina kehittämiskohteina ehdotuksissa mainittiin muun muassa käyttövaltuushallinnan tarkempaa sääntelyä, riskienhallinnan korostamista nykyistä enemmän, arkistojen lopettamista organisaatiomuutoksissa (ja siihen liittyvä tietojen käsittelyn tietoturvallisuus) sekä asiakirjojen luokittelun kehittämistä sähköisen tiedonkäsittelyn osalta.

Tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevaa sääntelyä ehdotettiin kehitettäväksi perusteellisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta maakuntauudistuksen yhteydessä. Perusteluna ehdotukselle esitettiin sitä, että nykyiset salassapitosäännökset eivät mahdollista yhteiskunnan näkökulmasta uudistukselle asetettuja tavoitteita optimaalisesta palvelujen ja kokonaisvaltaisen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä tai sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiosta.

Tietoturvaa koskevien ohjeiden osalta kehittämisehdotuksena vastauksissa esitettiin ohjeiden saatavuuden ja konkreettisuuden parantamista sekä ohjeiden laatimisessa käytettävän asiantuntemuksen laajentamista koskemaan ”sotilaallisen asiantuntemuksen” lisäksi asianhallinnan, tietosuojan ja tietoturvallisuuden asiantuntemusta.

Vastausten joukossa oli myös niitä, joiden mielestä nykyinen sääntelytaso on riittävä tietoturvallisuuden ja tietosuojan osalta. Sääntelyn lisäämisen vaarana katsottiin olevan ylisääntely suhteessa siihen, etteivät läheskään kaikki asiakirjat sisällä suojattavaa tietoa: *”ei voida mennä suojattavimman tiedon ehdoilla”.*

6 Tietojen säilyttäminen ja arkistointi

6.1 Tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely

Asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista on säädetty yleislain tasolla arkistolaissa, jossa on säädetty arkistotoimesta ja sen tehtävistä sekä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä, käytöstä ja hävittämisestä. Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa on säädetty asianmukaisesta tietojen arkistoinnista ja hävittämisestä sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamisesta viranomaisten tietoaaineistoja käsiteltäessä ja säilytettäessä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:ssä on säädetty sähköisten asiakirjojen arkistoinnista. Säännöksen mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Henkilörekisterin arkistoinnista on säädetty henkilötietolain 35 §:ssä ja henkilörekisterin hävittämisestä 34 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla.⁵¹ Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista.⁵² Kuitenkin, jos tähän on tietojärjestelmän luonteen tai tarkoituksen mukainen peruste, voidaan henkilötietoja säilyttää pysyvästi.⁵³

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista huolimatta henkilötietojen säilyttämistä koskeva sääntely ei ole yhtenäinen. Asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä lain- että asetustasoisesti. Säilytysaikoja koskevat säännökset kohdistuvat puolestaan joko asiakirjoihin tai henkilörekistereihin. Esimerkiksi potilasasiakirjoista annetussa asetuksessa (298/2009) on säädetty potilasasiakirjojen säilytysajoista. Puolestaan sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015) on säädetty sosiaalihuollon asiakirjojen säilytysajoista. Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on säädetty esimerkiksi perintökaarella (40/1965), jonka 20 luvun 12 a §:n mukaan perukirja tai sen tekninen tallenne säilytetään Verohallinnossa pysyvästi. Esimerkiksi henkilörekisterinä pysyvästi säilytettäväksi on säädetty maakaaren (540/1995) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri. Määräjän säilytettävistä tiedoista henkilörekisterissä on säädetty esimerkiksi maaseutuelin-

⁵¹ PeVL 35/2004 vp, s. 2 ja PeVL 30/2005 vp, s. 4.

⁵² PeVL 51/2002 vp, s. 3 ja PeVL 54/2010 vp, s. 2–3.

⁵³ PeVL 3/2009 vp, s. 3 ja PeVL 54/2010 vp, s. 2–3.

keinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain (284/2008) 12.1 §:ssä siten, että tietojärjestelmän tiedot poistetaan viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun asiakasta koskevia tietoja on viimeksi käsitelty.

Asiakirjojen säilytysajoista on kullakin arkistonmuodostajalla omat määräyksensä arkistonmuodostussuunnitelman muodossa. Arkistolaitos on puolestaan antanut määräyksiä asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Kaiken kaikkiaan säilytysaikoja koskevia säännöksiä on laeissa, asetuksissa ja viranomaisten määräyksissä, jotka koskevat sekä määrääjän että pysyvästi säilytettävää aineistoa.

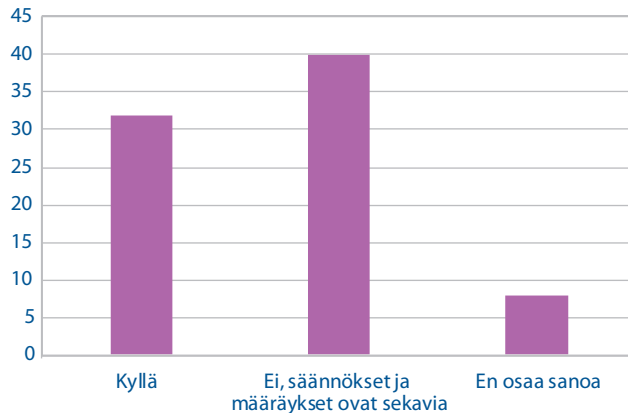
Arkistolaki lähtee siitä, että arkistonmuodostaja määrää sen tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat. Säännös ei ole linjassaan sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut henkilörekisteriin sisältyvien asiakirjojen säilyttämisestä ja siihen liittyvästä lakisääteisyysvaatimuksesta. Arkistolain 8.3 §:ssä on säädetty asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä siten, että arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolaitoksen määräyskompetenssia koskeva säännös ei vastaa kaikilta osin niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tietojen säilyttämistä koskevasta sääntelystä siltä osin kuin arkistolain 8.3 §:ssä tarkoitettu säännös koskee henkilörekisterissä olevien asiakirjojen pysyvää säilyttämistä. Myöskään arkistolain 13 §:n sanamuoto ei ole ajantasainen. Säännöksen mukaan asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi, tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu. Säännöksessä viitataan asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskevaan määräykseen.

6.2 Tietojen säilyttämistä koskevan sääntelyn selkeys ja kehittämistarpeet

Vastaajille esitettiin väite siitä, että tietojen säilyttämistä, kuten säilytysaika ja säilytysmuotoa koskevat säännökset ja määräykset ovat yksiselitteisiä. Vastaajista puolet oli sitä mieltä, että säännökset ja määräykset ovat sekavia, kun taas 40 prosenttia oli sitä mieltä, että säännökset ja määräykset ovat yksiselitteisiä.

Kuvio 14. Tietojen säilyttämistä koskeva sääntely

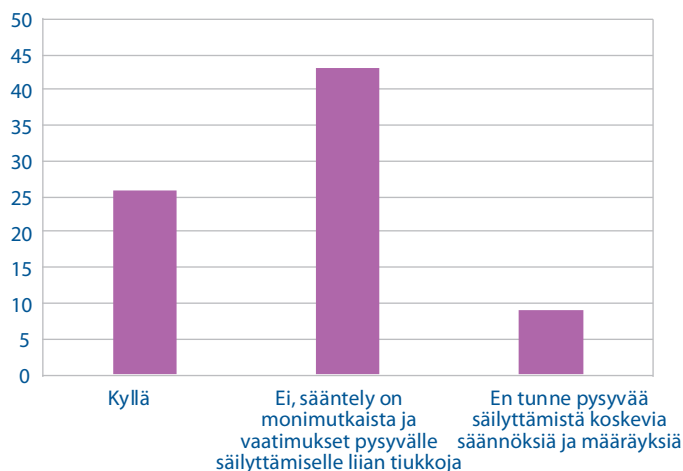
Tietojen säilyttämistä, kuten säilytysaikaa ja säilytysmuotoa koskevat säännökset ja määräykset ovat yksiselitteisiä (n=80)



Vastaajille esitettiin myös väite siitä, että tietojen ja asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskeva sääntely on selkeää ja edistää digitaalisen tiedonhallinnan kehittämistä. Vastaajista 55 prosenttia piti pysyvää säilyttämistä koskevaa sääntelyä monimutkaisena ja vaatimuksia pysyvälle säilyttämiselle liian tiukkoina. Vastaajista vain kolmannes piti pysyvää säilyttämistä koskevaa sääntelyä selkeänä.

Kuvio 15. Digitaalinen tiedonhallinta ja sääntely

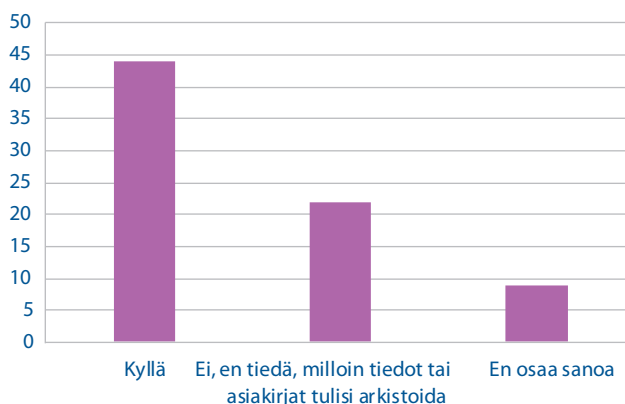
Tietojen ja asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskeva sääntely on selkeää ja edistää digitaalisen tiedonhallinnan kehittämistä organisaatiossani (n=78)



Vastaajille esitettiin kolmantena väitteenä, että tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä. Tämän väitteen kohdalla 59,5 prosenttia vastaajista oli sitä mielestään, että tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä. Sen sijaan 30 prosenttia ei tiennyt milloin tiedot ja asiakirjat tulisi arkistoida. Vastauksista voidaankin päätellä, että sinällään säilytysaikoja koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä, vaikka sääntely onkin monimutkaista ja sekavaa.

Kuvio 16. Säännösten yksiselitteisyys

Tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä (n=74)



Vastaajilta kysyttiin, miten he kehittäisivät tietojen säilyttämiseen liittyviä säännöksiä. Useissa vastauksissa esitettiin, että säilytysajat tulisi määritellä asiakirjakohtaisuuden sijaan tehtävä- tai prosessikohtaisesti. Tätä pidettiin tärkeänä erityisesti digitaalisen tiedon säilytysaikojen määrittelyn kannalta katsottuna.

Vastauksissa myös kiinnitettiin huomiota sääntelyn sekavuuteen sekä arkistolaitoksen ohjeiden ristiriitaisuuteen. Eräässä vastauksessa myös ilmeni, että tietojen säilyttämistä koskeva sääntely on vaihtelevaa eri laeissa ja tietojen säilyttämisestä on säädetty eri sääntelytasoilla – laeissa, asetuksissa ja määräyksissä. Eräässä vastauksessa kiinnitettiin myös huomiota epäkohtaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjojen säilytysaikojen sääntelyssä. Sosiaalihuollossa säilytysajat on määritelty laintasolla, kun taas terveydenhuollossa säilytysajat on määritelty asetuksessa.

Säilytysaikojen tarkempaa harkintaa toivottiin useissa vastauksissa. Lisäksi toivottiin yhdenmukaisempia perusteita tietojen säilyttämiseksi. Eräässä vastauksessa todettiin, että uusien säännösten johdosta tulee jatkuvasti uusia tietoaaineistoja eikä näille ole määritelty yhtenäisiä säilytysaikoja. Eräässä vastauksessa nostettiin esille myös seuraava epäkohta:

”Sääntely on erityisen sekavaa sen suhteen, mitä tiedoille tapahtuu sen jälkeen kun vähimmäissäilytysaika tai enimmäissäilytysaika on päättynyt.”

Vastauksissa myös toivottiin selkeämpää sääntelyä siltä osin, kun säädöksissä on viitauksia arkistoinen tehtäviin tai arkistolakiin. Myös yleislainsäädännössä oleva arkistonmuodostajien velvoite määritellä asiakirjojen säilytysajat pitäisi selkeyttää suhteessa erityislainsäädännössä oleviin nimenomaisiin säilytysaikoja koskeviin säännöksiin. Eräässä vastauksessa myös pidettiin arkistolaitoksen määräyksenantovaltuutta ongelmallisena perustuslain kannalta katsottuna.

Vastaajilta kysyttiin myös, pitäisikö tietojen säilyttämisestä säätää yleislaissa vai erityislainsäädännössä. Suurimmassa osassa vastauksia todettiin, että tietojen säilyttämisestä tulisi säätää yleislaissa. Vastauksissa todettiin myös, että asiakirjojen säilyttämistä koskevat määräykset ovat monin osin vanhentuneita. Lisäksi tärkeänä pidettiin, että tietojen ja asiakirjojen säilyttämistä koskeva sääntely on neutraalia siten, että vaatimukset ovat yhteneviä tiedon säilytysmuodosta riippumatta.

Parissa vastauksessa nähtiin tarpeellisenä säätää tietojen säilyttämisestä erityislainsäädännössä muun muassa siksi, että asiakokonaisuudet, julkisuus ja käsittelyprosessit vaihtelevat suuresti. Lisäksi muutamissa vastauksissa nähtiin riittävänä, että säilytysajoista olisi vain asiantuntijaviranomaisen antamia viranomaismääräyksiä.

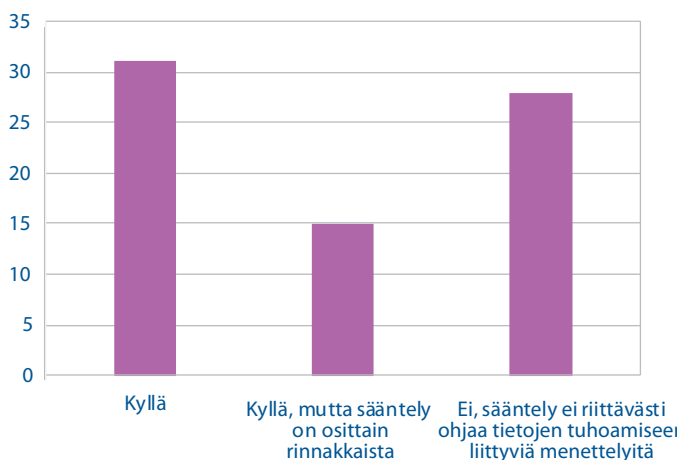
Säilytysaikojen määrittelyn osalta nostettiin myös esiin seuraava ehdotus:

”Sähköisten asiakirjojen seulpta voisi perustua laajemmin sisällön merkittävyyteen, koska tietojen sisältöä voidaan hakea monin tavoin.”

Vastaajilta kysyttiin lisäksi tiedon elinkaaren päättymiseen liittyvästä tietojen tuhoamisesta väitteen muodossa. Väitteessä esitettiin, että tietojen tuhoamista koskevien säännösten vaatimukset on esitetty yleislainsäädännössä yksiselitteisesti. Noin 42 prosenttia vastaajista oli väitteestä samaa mieltä. Vastaajista 20 prosenttia oli väitteestä samaa mieltä, mutta vastaajat pitivät sääntelyä osittain rinnakkaisena. Noin 38 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että sääntely ei riittävästi ohjaa tietojen tuhoamiseen liittyviä menettelyitä.

Kuvio 17. Tietojen tuhoamisen sääntely

Tietojen tuhoamista koskevien säännösten vaatimukset on esitetty yleislainsäädännössä yksiselitteisesti (n=74)



Vastaaajilta tiedusteltiin myös ehdotuksia tietojen tuhoamista koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Vastauksissa pidettiin tärkeänä, että lainsäädäntöä saatettaisiin ajan tasalle sähköisen tiedon seulonnan osalta. Vastauksissa myös toivottiin, että tietojen säilyttämiseen ja tuhoamiseen liittyviä vaatimuksia ei taannehtivasti muutettaisi. Vastauksissa myös esitettiin, että tietojärjestelmille pitäisi asettaa vaatimukseksi, että niillä pystytään hallitusti tuhoamaan tietoaaineistoja säilytysajan päättymisen jälkeen. Lisäksi todettiin, ettei järjestelmissä ole aina toiminallisuuksia, joilla tiedot voitaisiin hävittää säilytysajan päättymisen jälkeen. Useassa vastauksessa toivottiin, että digitaalisen tietoaaineiston hävittämisestä säädettäisiin selkeästi.

Eräässä vastauksessa tuotiin myös esille, että säilytysaika ei tarkoita aina sitä, että tiedot tuhottaisiin säilytysajan jälkeen. Sääntelyä tulkitaan osittain siten, että säädetty säilytysaika on minima aika tietojen säilytykselle.

7 Kokonaisarkkitehtuuri

7.1 Kokonaisarkkitehtuurista

7.1.1 Kokonaisarkkitehtuurin käsitteestä ja sääntelystä

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki, TietohL) tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä (TietohL 1 §). Tavoitteen saavuttamiseksi tietohallintolaki määrittää valtiovarainministeriön tehtäväksi julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleisen ohjauksen, jonka osalta ministeriön on erityisesti huolehdittavat julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja ylläpidosta (TietohL 4.1 §).

Tietohallintolain hallituksen esityksessä julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palveluiden ja toimintaprosessien, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista. Kuvauksen lisäksi lain esitöissä kokonaisarkkitehtuuri määritetään myös suunnittelumenetelmäksi, jolla tuotetaan toiminnan ja IT-ratkaisujen nykytilan ja tavoitetilan kuvaukset. Menetelmän avulla ohjataan suunnittelua, tunnistetaan ja poistetaan päällekkäinen kehittämistyö, varmistetaan laatu ja saadaan tehtyt suunnitelmat laajasti uudelleen käytettäväksi.⁵⁴

Tietohallintolain 7 §:ssä säädetään julkisen hallinnon viranomaisen velvoitteesta julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunnitella ja kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa. Pykälä edellyttää viranomaisia noudattamaan laatimaansa ja ylläpitämänsä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä. Lain 8 § velvoittaa ministeriöt huolehtimaan siitä, että ministeriön toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Lain mukaan ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä

⁵⁴ HE 246/2010 vp, s. 25.

(TietohL 8.1 §). Pykälän toinen momentti velvoittaa ministeriöt, jos niiden toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia päällekkäisiä kuvauksia ja määrittäviä, sopimaan yhdessä päällekkäisyyksien poistamisesta (TietohL 8.2 §).

Tietohallintolain mukainen ohjausvaikutus viranomaisten tietohallintoon muodostuu toisaalta suunnitellun kokonaisarkkitehtuurin noudattamisveloitteen ja toisaalta lain 9 §:ssä säädetyn tietojärjestelmien muutosveloitteen kautta. Julkisen hallinnon viranomaisen on saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan tietohallintolain 4 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston asetuksella tai 8 §:ssä tarkoitettuja ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiesseen uusia tietojärjestelmiä ja palveluja tai muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään taikka viimeistään silloin, kun tietojärjestelmiä koskevat palvelusopimukset päättyvät (TietohL 9.1 §). Näiden veloitteiden voimaantulon määräajasta säädetään myös valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella (TietohL 9.2 §).

Tämän selvityksen valmisteluhetkellä tietohallintolaissa tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriöiden asetuksia ei ole annettu.

7.1.2 Kokonaisarkkitehtuurin kuvaaminen

Tietohallintolain tarkoittamaan julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista on toteutettu usean eri tahon toimesta ja usealla eri tavalla. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista analysoida kattavasti eri viranomaisten tuottamia kuvauksia, vaan esittää näkemyksiä viranomaisten arkkitehtuurityötä ohjaavan julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin ohjausvaikutuksen osalta.⁵⁵ Julkisen hallinnon viranomaisten kokonaisarkkitehtuuria koskevaan sääntelyyn liittyvät Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) piirissä tehdyt julkisen hallinnon suositukset kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisesta sekä eri viranomaisten tuottamat arkkitehtuurikuvaukset. JUHTA:n alaisuuteen asetetun Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asiantuntijajaoston vastuulle on määritetty vastuu julkisen hallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista sekä sen kehittämisestä ja ylläpidosta sekä kokonaisarkkitehtuurimenetelmän käytön ja siihen liittyvän osaamisen edistämisestä.⁵⁶ Nykyisen jaoston ja sitä edeltäneen vuonna 2013 toimintansa aloittaneet julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurijaoston⁵⁷ aikana JUHTA ja sen jaostot ovat tuottaneet kokonaisarkkitehtuurin määritelmän alle sijoittuvia julkisen hallinnon menetelmäsuosituksia muun muassa kokonaisarkkitehtuurin kehittämisen (JHS 179), julkisen hallinnon sanastotyöprosessin (JHS 175) ja ICT-palvelujen vaatimusmäärittelyjen (JHS 173) osalta. Menetelmäsuositusten rinnalla julkiselle hallinnolle tarkoitettuina suosituksina on tuotettu teknisiä

⁵⁵ Perusteena valitulle rajaukselle voidaan pitää tietohallintolain valmistelusaineistossa esitettyä tavoitetta siitä, että kunkin ministeriön vastuulla oleva toimialan tietohallinnon ohjaus tapahtuisi valtiovarainministeriön ohjauksessa edellä mainittujen linjausten mukaisena säädös- ja tulosohjauksena ja valtiovarainministeriön ohjaustehtävään liittyvää velvollisuutta koordinoida julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä yhteentoimivaksi ja tarkoituksenmukaisessa määrin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. (ks. HE 246/2010 vp, s. 15 - 16).

⁵⁶ VM130:01/2015, s. 2

⁵⁷ VM006:03/2013, 26.4.2013

eritelmiä tai niitä vastaavia määrittäviä⁵⁸ muun muassa julkisen hallinnon palvelujen tietomallista (JHS 183), kuntien ja kuntayhtymien XBRL-taksoniasta sekä tiedonohjaussuunnitelman rakenteesta (JHS 191). Edellä mainittujen kuvausten käytöstä tai niiden velvoittavuudesta ei ole säädetty erikseen.

JUHTA:n asiantuntijajaoston vastuulle on sen asettamispäätöksessä määritelty julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri, arkkitehtuurin kehittäminen ja ylläpito sekä julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin ohjaus.⁵⁹ *Jaostolle määritellyt tehtävät ovat päällekkäisiä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) 4.1 §:ssä valtiovarainministeriölle säädettyjen tehtävien kanssa.* Koska tietohallintolain nojalla valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon viranomaisten yleinen ohjaus ja tässä tarkoituksessa myös velvoite huolehtia julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja kuvaamisesta, eikä laki sisällä tämän tehtävän delegointia mahdollistavaa säännöstä, ei JUHTA:n asiantuntijajaostoa voida pitää julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista vastaavana tahona tai tahona, jolla olisi toimivalta ohjata valtiovarainministeriön vastuulla olevaa arkkitehtuuria. Estettä arkkitehtuurikuvausten teknisen toteutusvastuun antamisesta edellä mainitulle jaostolle ei ole, mutta tietohallintolaissa tarkoitettua vastuuta kokonaisarkkitehtuurista jaostolle ei voi siirtää.

Tämän selvityksen kirjoitushetkellä valtiovarainministeriön verkkosivujen mukaan keskeisiä viitearkkitehtuureja (eli tavoitetilan kuvauksia) ovat:

- Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri: tiedonvälityskonsepti, jossa eri toimintaympäristöjen palveluiden tarvitsema tieto on saatavilla avoimien rajapintojen yli kaikille tietoa tarvitseville palveluille;
- Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri: loogisen tason rakennemalli sille, miten julkisen hallinnon perustietovarannoissa sijaitsevia tietoja hyödynnetään valtion virastojen ja kuntien prosesseissa ja tietojärjestelmissä;
- Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri: suunnittelupohja sähköistä asiakaspalvelua kehittäväälle organisaatiolle;

Edellä mainitut tavoitetilan arkkitehtuurikuvaukset ovat ongelmallisia niiden esittämän kuvausten käyttövelvoitetta koskevan informaation osalta. Esimerkiksi kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuridokumentaatioissa palveluväylän arkkitehtuurikuvaus määritellään osaksi julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria (JHKA).⁶⁰ Saman dokumentin sidosarkkitehtuureja kuvaavassa kappaleessa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri on määritelty velvoittavaksi.

Myös perustietovarantojen viitearkkitehtuuridokumentti määrittää itsensä osaksi julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja siihen kuuluvan osaksi ”Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri – kuvausta”. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin mukaan sen olennaisin

⁵⁸ Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) esitöissä tekniset eritelmät määritellään standardeiksi, teknisiin hyväksyntöihin tai suunnitteluun, laskentaan tai rakennusurakoiden toteuttamiseen tai tuotteiden tuottamiseen liittyviin teknisiin eritelmiin tai muihin määrittelyihin, jotka täyttävät hankinnan kohteeseen liittyvät vaatimukset (ks. HE 50/2006 vp, s. 89).

⁵⁹ VM130:01/2015, s. 2

⁶⁰ VM 2015, s. 5.

ohjaava tarkoitus on varmistaa perustietojen yhteentoimivuus rajapintapalveluissa, joissa perustietojen tarjonta ja kysyntä kohtaavat. Kuvauksen muodostaman ohjauksen lisäksi perustietovarantojen viitearkkitehtuuridokumentaatio kertoo julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteiden ohjaavan perustietovarantojen tietojen jakelua ja hyödyntämistä ja, että perustietovarantoihin liittyvän toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä tulee noudattaa Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteita kaikilta osin.⁶¹ Perustietovarantojen viitearkkitehtuurissa viitatussa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteiden kuvauksessa esitetään myös, että kyseisessä dokumentissa kuvattuja periaatteita on käytettävä koko julkisessa hallinnossa.⁶²

Edellä mainitut kuvaukset tekee ongelmalliseksi ensinnäkin se, ettei kokonaisarkkitehtuurin kuvaus voi luoda veloitetta koko julkiselle hallinnolle, koska muun muassa kunnille annettavista tehtävistä voidaan säädellä vain lailla (PL 121.2 §). Toisaalta valtiovarainministeriö ei omaa perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettua valtuutta antaa oikeussääntöjä kokonaisarkkitehtuurin tai yhteentoimivuuden kuvauksista, koska tietohallintolaissa ei ole tätä mahdollistavaa delegointisäännöstä. Tämän vuoksi edellä esitettyjen dokumenttien sisältöä ei voida pitää viranomaisia millään tasolla velvoittavana, vaan korkeintaan kevyesti ohjaavina.

Valtiovarainministeriön kuvaus julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista ei voi myöskään velvoittaa edes valtion hallinnon viranomaisia. Vaikkakin kunkin ministeriön yleistoimivallan nojalla ministeriöt voivat antaa valtion viranomaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä, eivät esitetyt kokonaisarkkitehtuurikuvaukset täytä määräykselle asetettuja muodollisia edellytyksiä. Hallinnon sisäisiä määräyksiä voidaan antaa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä ja ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä (Laki valtioneuvostosta 175/2003 25.1 §). Koska arkkitehtuurikuvauksien velvoittavuudesta ei ole ministeriön päätöstä, niiden ohjausvaikutus valtionhallintoon on myös hyvin kevyt.

Kuvausten ongelmallisuutta lisää myös se, että ne ovat joiltain osin ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Koska perustuslain 107 §:n mukaan viranomaiset eivät saa soveltaa lain kanssa ristiriidassa olevia alemman asteisia oikeussääntöjä, ei julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurikuvauksilla voi olla ohjausvaikutusta viranomaisten toimintaan niiltä osin, kun kuvaukset ovat ristiriidassa lain kanssa.

7.2 Kokonaisarkkitehtuurin sääntelyn tarpeellisuus

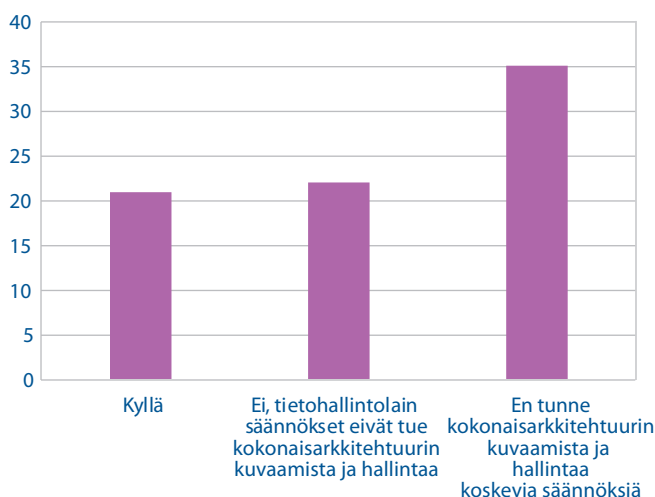
Kyselyssä vastaajilta pyydettiin näkemystä, onko kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskeva sääntely riittävää? Kysymykseen vastanneista 27 prosenttia katsoi kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskevan sääntelyn olevan tällä hetkellä tarpeellista ja riittävää. Vastaavankokoinen joukko vastaajista (28 %) näki puolestaan, etteivät tietohallintolain säännökset tue kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa. Mielpiteensä nykyisen sääntelyn toimivuudesta jätti kertomatta 45 prosenttia vastaajista. Perusteluiksi he mainitsivat muun muassa sen, etteivät tunne kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskevia säännöksiä.

⁶¹ VM 2013b, s. 2 ja 11.

⁶² VM 2012, s. 2.

Kuvio 18. Kokonaisarkkitehtuurista sääntely

Kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskeva sääntely on riittävää (n=78)



Vastaajilta pyydettiin kyselyssä näkemyksiä siitä, miten he kehittäisivät kokonaisarkkitehtuuria koskevaa sääntelyä. Saaduissa kehittämis ehdotuksissa korostuivat sääntelyn yhtenäisyyden, yksiselitteisyyden sekä selkeyden parantaminen. Myös sääntelyn velvoittavuuden katsottiin kaipaavan edelleen kehittämistä.

Sanallisissa vastauksissa tietoarkkitehtuurin ja tiedonhallintaa koskevan sääntelyn katsottiin kaipaavan yhdenmukaisuutta. Esimerkiksi tiedonohjaussuunnitelmien ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten välisen suhteen nähtiin vaativan nykyistä tarkempaa määrittelyä. Ehdotusten mukaan kokonaisarkkitehtuurissa olisi lisäksi otettava huomioon tiedonhallinnan vaatimukset toimintälähtöisesti.

Useammassa vastauksessa toivottiin kokonaisarkkitehtuuria koskevan sääntelyn selkeyttämistä laintasolla. Selkeyttämistä toivottiin erityisesti lain velvoittavuuden sekä laissa esitetyn kuvaamisveloitteen osalta.

Sääntelyn epäselkeyden vuoksi monissa vastauksissa korostettiin sääntelyn lähinnä näennäistä vaikutusta sekä sääntelyn tulkinnanvaraisuuden mukanaan tuomaa kuvaamisen epäyhtenäisyyttä.

”Tuskin ketään voi velvoittaa laatimaan kokonaisarkkitehtuurikuvauksia, ellei niitä sidota johonkin konkreettiseen toimenpiteeseen”.

Vastauksissa katsottiin myös, että tietohallintolain velvoitteet voidaan täyttää ilman, että kokonaisarkkitehtuuria käytetään organisaation toiminnassa ja sen johtamisessa tai tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisessä. Tämän parantamiseksi vastauksissa ehdotettiin muun muassa nykyisten tietojärjestelmien arviointia kokonaisarkkitehtuurin avulla.

Konkreettisuuden lisäämiseksi ehdotuksiin sisältyi sääntelyn tavoitteiden kirkastaminen, esimerkiksi tietojenvaihdon ja tietojen saatavuuden helpottaminen ensisijaisesti ”virkatyössä” sekä velvoitteen kohteena olevien kuvausten tuottaminen yhteisten työvälineiden avulla. Tietohallintolaissa tavoiteltujen hyötyjen saavuttamiseksi, vastauksissa ehdotettiin tulevien ohjeiden painottamista suuntaan, jossa kokonaisarkkitehtuurin kautta ohjattaisiin asioiden käsittelyä ja hallintaa.

”Kuvaamisen viitekehyksestä ei taida olla hyötyä, jos tekemisen taso ja vapausasteet sallivat osaoptimoinnin”.

Muutamissa vastauksissa kokonaisarkkitehtuuria pidettiin erinomaisena viitekehyksenä toiminnan kehittämiseksi ja tiedon hallinnalle, koska ICT:tä on kehitetty liian kauan tekniikkalähtöisesti ja toiminnasta erillisenä.

Varsinaisten sääntelyn kehittämis ehdotusten sijasta, useissa saaduissa vastauksissa kritisoitiin kokonaisarkkitehtuuria yleensä tietohallinnon ohjausvälineenä.

”Kokonaisarkkitehtuurista on tullut itsetarkoitus, joka ei palvele tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toimeenpanoa”.

Lisäksi kokonaisarkkitehtuurin katsottiin olevan erittäin sekavaa, työllistävän organisaatiota sekä vievän aikaa ja rahaa ilman, että kokonaisarkkitehtuurin toimivuutta käytännössä olisi pystytty esittämään.

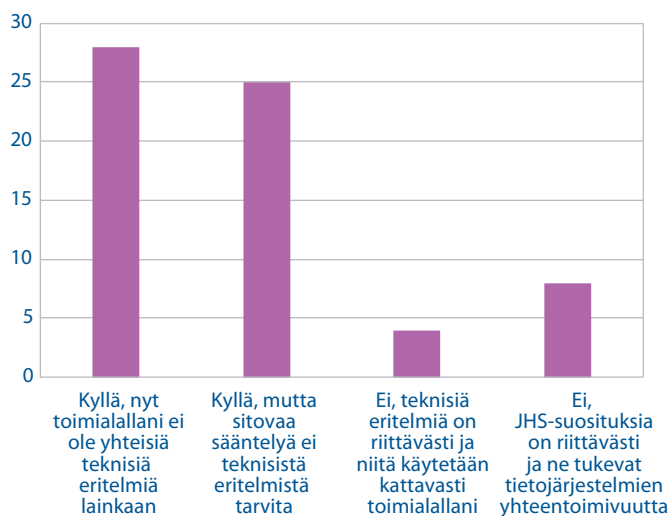
Vastauksissa katsottiin myös, etteivät nykyisin suositeltavat kuvaukset painota riittävästi toimintaa ja tietovirtoja, vaan ovat liian teknisiä ja jopa sisällöltään sellaisia, joita organisaatiot eivät useinkaan toiminnassaan tarvitse. Myös kokonaisarkkitehtuuriin liittyvät käsitteet nähtiin haasteellisina, koska ne eivät ”avaudu toiminnan johdolle”. Tähän liittyen eräässä vastauksessa mainittiin, että kokonaisarkkitehtuuri on heidän organisaatiossaan sivuutettu kokonaan, koska sen hyötyä ei ymmärretä.

7.3 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely

Kyselyssä vastaajia pyydettiin esittämään näkemyksensä siitä, pitäisikö tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tukevia toimialan yhteisiä teknisiä eritelmiä laatia enemmän ja pitäisikö niiden olla sitovia viranomaismääräyksiä. Saaduista vastauksista neljässä viidesosassa (80 %) katsottiin, että tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tukevia yhteisiä teknisiä eritelmiä tulisi olla käytettävissä enemmän kuin mitä niitä tällä hetkellä on. Näistä puolet jakautui vastauksiin, joissa kannatettiin eritelmien sitovuuden sääntelyä viranomaismääräyksinä ja puolet niihin, joissa eritelmien sääntelyä ei katsottu tarvittavan. Vastaajista kuusi prosenttia katsoi eritelmien määrän olevan vastaajan omalla toimialalla riittävä. JHS-suositusten määrää ja niiden tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tukevuutta piti riittävänä 12 prosenttia vastaajista.

Kuvio 19. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely

Pitääkö tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tukevia toimialan yhteisiä teknisiä eritelmiä laatia enemmän ja pitäisikö ne olla sitovia viranomais määräyksiä? (n=65)

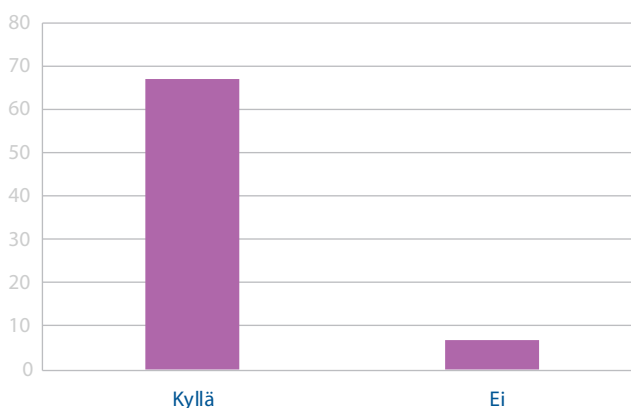


8 Tarvitaanko tiedonhallintakaarta?

Vastaajilta kysyttiin mielipidettä siitä, pitäisikö tiedonhallinnan yleislainsäädäntö sekä samankaltaisena toistuva erityislainsäädäntö jäsentää uuteen yleislakiin tiedonhallintakaareksi. Vastaajista selkeä enemmistö (90 %) oli sitä mieltä, että toistuva erityislainsäädäntö pitäisi koota yhteen uuteen yleislakiin. Vain 10 prosenttia ei nähnyt tietohallintakaarelle tarvetta.

Kuvio 20. Tiedonhallintakaaren tarve

Pitääkö mielestäsi tiedonhallinnan yleisäädäntö sekä samankaltaisena toistuva erityislainsäädäntö jäsentää uuteen yleislakiin tiedonhallintakaareksi (n=74)



Tarkemmissa sääntelyn kehittämistä koskevissa kommentteissa todettiin, että tiedonhallinnan tehtäviä hoitaa nykyään monet yksityiset toimijat osana palvelutuotantoa. Sääntely tulisikin selkeämmin ulottaa myös yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat tiedonhallinnan tehtäviä osana palveluiden tuottamista. Vastauksissa kiinnitettiin myös huomiota EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaikutuksiin tiedonhallinnan sääntelyyn sekä tästä aiheutuviin lisätehtäviin viranomaisille. Vastauksissa toivottiinkin sääntelyn kehittämisen yhteydessä arviointia siitä, minkälaisia resursseja tiedonhallintaan julkisessa hallinnossa voidaan käyttää tulevaisuudessa. Velvollisuuksien lisääminen edellyttää myös lisäresursoin-

tia, johon tarvitaan puolestaan lisämäärärahoja. Useammassa vastauksessa karsastettiin uusien velvollisuuksien säätämistä ja samalla kannustettiin sääntelyn purkamiseen. Myös vastuuviranomaisen määrittelemisen tiedonhallinnan kehittämiseen nousi esiin vastauksissa. Eräässä vastauksessa todettiin, että tiedonhallintakaari on hyvä nimike uudelle laille, koska se johtaa tiedonhallinnan elinkaariajatteluun.

9 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Kyselyyn vastanneista valtaosa oli kuntien tiedonhallinnan asiantuntijoita. Tässä syystä kyselyn tuloksia ei välttämättä voida yleistää koskemaan kaikkia viranomaisia. Kyselyn vastausaineisto on myös suppea, mutta siitä voidaan tehdä kuitenkin joitakin johtopäätöksiä.

Tiedonhallinnan yleislainsäädäntöä ei pidetä yleisesti selkeästi jäsennettynä ja se on epäjohdonmukainen. Enemmistö asiantuntijoista pitää tiedonhallinnan yleislainsäädäntöä eräänä syynä, joka on johtanut monimutkaisiin tietojenkäsittelyprosesseihin. Kyselyn perusteella tiedonhallinnan asiantuntijat pitävät tarpeellisena keskittää tiedonhallinnan yleislainsäädäntö yhteen yleislakiin tiedonhallintakaareksi.

Kyselyn perusteella tiedonhallinnan käsitteistö on suhteellisen selkeää alan asiantuntijoille. Tulosta voidaan pitää luonnollisena, koska kyselyyn vastasivat alan asiantuntijat, joilla käsitteistö on yleensä hallinnassa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan selvitetty, ymmärtävätkö asiantuntijat eri käsitteet samalla tavalla. Pääosa käsitteistä oli sellaisia, että ne oli säädetty erikseen laissa. Eniten epäselvyyttä vastaajilla näytti olleen teknisen käyttöyhteyden käsitteen tuntemuksessa. Käsite onkin monitulkintainen lainsäädännössä, vaikka sen avulla toteutetaan erilaisia tiedonsaantioikeuksia.⁶³

Valtaosa kyselyyn vastanneista piti tietojen ja asiakirjojen kirjaamista koskevien säännösten yhdenmukaistamista tarpeellisena. Sinällään tämä ei tarkoita sitä, että sääntelyä tulisi lisätä, vaan sääntelyn soveltamisalaa ja sääntelyn tasoa tulisi tarkistaa nykyisestä monitasoisesta mallista. Kyselyn perusteella näyttäisi siltä, että asianhallinnan käsitteistöä tulisi laajentaa palvelunhallintaan, jossa käsitellään asiakirjoja. Selkeä enemmistö vastaajista piti tarpeellisena, että asiankäsittelyn rinnalla pitäisi asianhallinnassa huomioida palvelutuotannossa tapahtuva tiedonhallinta.

Kyselyn perusteella tietojenkäsittelyyn liittyvät oikeudet vaikuttaisivat olevan selviä tiedonhallinnan asiantuntijoille. Kehittämisehdotuksina kuitenkin esitettiin sääntelyn yhdenmukaistamista, sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamista, tiedon avoimuuden ja löydettävyyden kehittämistä, tiedon käsittelyoikeuksien laajentamista sekä tietojärjestelmien kehittämistä paremmin sääntelyä vastaavaksi. Myös sääntelyn yleisyydestä johtuvan tulkinnanvaraisuuden vähentäminen nostettiin vastauksissa yhdeksi kehittämiskohteeksi. Kuitenkin tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevan sääntelyn selkeydessä vastaukset jakautuvat lähes tasan. Sama kahtiajako näkyi henkilörekisteristä tieto-

⁶³ Voutilainen – Oikarinen 2016, s. 260–261.

jen luovuttamista koskevan sääntelyn selkeyden arvioinnissa. Yhtenä selittävänä tekijänä tälle voi olla vastaajien erilainen toimintaympäristö. Yksittäisissä vastauksissa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyn selkeyttämistä pidettiin tärkeänä tiedonsaantioikeuksien ja tiedonantovelvollisuuksien kannalta katsottuna.

Tietoturvaluusussääntelyn hajanaisuus näkyi myös vastauksissa. Sääntelyä pidettiin yleisenä, ristiriitaisena ja ohjeita riittämättöminä. Myös tietosuojan ylikorostamista kritisoitiin. Sääntelyä ei pidetty myöskään kaikilta osin ajantasaisena. Ehdotuksissa toivottiin selkeämpää, yksiselitteistä ja yhdenmukaista lainsäädäntöä sekä ohjeita henkilötietojen käsittelylle asiakirjoissa. Konkreettisina kehittämiskohteina ehdotuksissa mainittiin muun muassa käyttövaltuushallinnan tarkempaa sääntelyä, riskienhallinnan korostamista nykyistä enemmän, arkistojen lopettamista organisaatiomuutoksissa (ja siihen liittyvä tietojen käsittelyn tietoturvaluusuuksien) sekä asiakirjojen luokittelun kehittämistä sähköisen tiedonkäsittelyn osalta.

Tietojen säilyttämistä koskevan sääntelyn osalta vastaukset jakautuivat lähes kahtia. Osa piti sääntelyä selkeänä, kun taas lievä enemmistö piti säännöksiä ja määräyksiä sekavina. Erityisesti sähköiselle pysyväälle säilyttämiselle asetettuja vaatimuksia pidettiin yleisesti liian tiukkoina. Sen sijaan arkistointia koskevia säännöksiä pidettiin selvän enemmistön osalta yksiselitteisinä. Suurin osa vastaajista oli asiakirjahallinnon asiantuntijoita, joilla oman toiminnan sääntely on yleensä parhaiten hallinnassa.

Kyselyn perusteella vaikuttaisi siltä, että täysin sähköiseen tiedonhallintaan siirtymisen esteenä on muun muassa viranomaismääräykset, joita arkistolaitos on antanut. Aiemmissa tutkimuksissa on ilmennyt, että arkistolaitoksen määräyksenantovaltuudet laissa ovat epäselviä. Tähän kiinnitettiin huomiota myös kyselyn vastauksissa.

Kokonaisarkkitehtuurin osalta vaikuttaisi siltä, ettei kokonaisarkkitehtuurimenetelmää ole mielletty tiedonhallinnan asiantuntijoiden keskuudessa kehittämisvälineeksi. Tätä voi selittää osaltaan se, että tiedonhallinnan kuvauksista on omaa sääntelyä, joka on rinnakkaista tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevien säännösten kanssa. Yhteentoimivuuteen liittyvää ohjausta erityisesti teknisten eritelmien muodossa kaivattiin lisää.

Tutkimustulosten perusteella kehittämisehdotuksina voidaan esittää, että tiedonhallinnan yleislainsäädäntö tulisi avata ja keskittää se yhteen lakiin tiedonhallintakaareksi. Tavoitteena tulisi olla, että yleislainsäädäntöä voitaisiin vähentää useilla säädöksillä. Niin ikään erityislainsäädännössä olevat fraasiluonteiset säännökset tulisi keskittää mahdollisuuksien mukaan yleislakiin. Sääntelykohteita olisivat ainakin keskeinen yhteinen ja yhtenäinen käsitteistö, tietojen ja asiakirjojen kirjaaminen, tietojenkäsittelyoikeuksien perusteet, tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuuksia koskevat perusteet, tietojen säilyttämistä koskevat vaatimukset ja säilytysaikojen määrittelyn perusteet sekä tietoturvaluisuuden perusvaatimukset. Niin ikään yleislaissa tulisi olla keskitetysti säädettyä ne kuvaukset, joita viranomaisten tulisi tuottaa julkisuusperiaatteen, tietosuojan sekä yhteentoimivuuden edistämiseksi. Asiakirjahallinnon ja tietohallinnon sääntelyä ei ole syytä pitää erillään. Sinällään on syytä pohtia, missä määrin tiedonhallintakaareen on syytä sisällyttää ohjaustoimivaltaan liittyviä säännöksiä, jos ohjausmekanismit poikkeavat esimerkiksi eri viranomaisorganisaatioiden välillä, kuten kunnissa, maakunnissa ja valtionhallinnossa.

10 Lähteet

KIRJALLISUUS JA JULKAISUT

Hintsa, Reino (2011): Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina. Acta Wasaensia, 247. Vaasan yliopisto 2011.

Konstari, Timo – Salovaara, Christa – Tala, Jyrki – Vettenranta, Leena – Wallin, Anna-Riitta (2003): Julkisuuslakia koskevan oikeuskäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 205, Helsinki 2003.

Kulla, Heikki (2002): Kantelu ja ilmianto viestintäoikeuden näkökulmasta. Artikkeliteoksessa Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto. Vantaa 2002.

Kulla, Heikki (2004): Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy. Helsinki 2004.

Kulla, Heikki (2015): Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Liettua 2015.

Mäenpää, Olli (2008): Julkisuusperiaate. WSOYpro. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto. Porvoo 2013.

Oikarinen, Tommi (2016): Kuntien tiedonantovelvoitteiden säädösperusta – nykytila ja analyysi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2016. Helsinki 2016.

Ollila, Riitta (2002): Henkilötietojen vapaa liikkuvuus ja viestintä. Artikkeliteoksessa Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto. Vantaa 2002.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2015): Arkistolain jatkotyöryhmän muistio. Ehdotus laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015.

Salovaara, Christa – Tala, Jyrki (2003): Uuden julkisuuslain toimivuus valtionhallinnossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 199, Helsinki 2003.

Valtioneuvoston kanslia (2016): Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.

Valtiovarainministeriö (2012): Julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet – määrittely v1.0 (4.4.2012).

Valtiovarainministeriö (2013a): Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurijaoston (JHKA-jaosto) asettaminen. Asettamispäätös 26.4.2013. VM006:03/2013.

Valtiovarainministeriö (2013b): PerustA – perustietovarantojen viitearkkitehtuuri, liite 1 (30.12.2013).

Valtiovarainministeriö (2015): Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri v2.0 (10.12.2015).

Valtiovarainministeriö (2016): Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asian-tuntijajaoston asettaminen. Asettamispäätös 12.5.2016. VM130:01/2015.

Viljanen, Veli-Pekka (2011): Yksityiselämän suoja. Perusoikeudet (toim. Karoliina Yli-Kerttula). WSOYPRO Oy. Helsinki 2011.

Voutilainen, Tomi (2012a): Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen. Selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle 21.9.2012.

Voutilainen, Tomi (2012b): Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2012.

Voutilainen, Tomi (2014): Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö -tutkimusraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2014. Helsinki 2014.

Voutilainen, Tomi – Huttunen, Kimmo (2015): Julkisen hallinnon tiedonhallinnan pirstoutuminen ja lainsäädäntö. Oikeus 1/2015, s. 69–81.

Voutilainen, Tomi – Kurvinen, Evgeniya (2015): Kuntien tietohallinnon järjestäminen - vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa. Edilex 2015/19.

Voutilainen, Tomi – Oikarinen, Tommi (2016): Teknisten käyttöyhteyksien sääntely. Oikeus 2/2016, s. 260–268.

Voutilainen, Tomi – Räsänen, Isamaria (2013): Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2013. Helsinki 2013.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo (2000): Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Suomalaiset oikeusjulkaisut. Helsinki 2000.

LAINVALMISTELUAINEISTO

HaVM 31/1998 vp — HE 30/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 253/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

HE 345/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 10 ja 14 §:n muuttamisesta.

PeVL 25/1998 vp — HE 96/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2000 vp — HE 137/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 7a/2000 vp — HE 137/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/2002 vp — HE 216/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2002 vp — HE 9/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

PeVL 51/2002 vp — HE 93/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 35/2004 vp — U 42/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteesen asettamiseksi).

PeVL 30/2005 vp — HE 45/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2005 vp — HE 144/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2008 vp — HE 161/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä.

PeVL 3/2009 vp — HE 89/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

PeVL 39/2009 vp — HE 102/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 19/2010 vp — HE 225/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä teollismallien kansainvälistä rekisteröintiä koskevaan Haagin sopimukseen liittyvän Geneven asiakirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi mallioikeuslain muuttamisesta.

PeVL 42/2010 vp — HE 185/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 54/2010 vp — HE 261/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä.

PeVL 60/2010 vp — HE 164/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp — HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 2/2009 vp — HE 13/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT

AOK (1059/1/99) Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu kanteluun toimituskirjassa käytettävästä kielestä, antopäivä 31.1.2000.

AOKS (480/1/05) Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu kanteluun asiakirjojen kirjaimisesta, antopäivä 23.11.2005.

EOA (86/4/06) Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun yksityisen hoidon tuen liikamaksun perinnästä, antopäivä 26.2.2008.

EOA (4595/4/09) Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun lainvastaiseen menettelyyn potilastietojen luovuttamisessa ja suojaamisessa, antopäivä 24.8.2011.

LIITE 1: Kyselylomakkeen tiedot

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos kartoittaa asiantuntijoiden näkemyksiä julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamistarpeista. Tämä kysely on suunnattu henkilökohtaisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijoille eikä kyselyllä selvitetä organisaatioiden näkemyksiä sääntelyn kehittämistarpeista.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännön muodostavat viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki), arkistolaki (831/1994), julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011, tietohallintolaki) ja henkilötietolaki (523/1999) sekä eräiltä osin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Yleislakeja täydentää useita satoja säännöksiä eri erityislaeissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki (159/2007), sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettu laki (254/2015), oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (370/2007), oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007), kiinteistörekisterilaki (392/1985) ja kaupparekisterilaki (129/1979). Valtionhallintoa koskee myös julkisuuslain nojalla annetut asetukset viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) sekä tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

Euroopan unionissa on hyväksytty uusi yleinen tietosuoja-asetus, joka tulee voimaan keväällä 2018. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut”-kärkihankkeeseen kuuluu valmistella esitys tiedonhallintalaiksi.

Kyselyssä ei kerätä henkilötietoja ja tulokset käsitellään anonymiein ilman kohdennettuja organisaatitietoja. Kyselyn kysymykset ovat tämän viestin liitteenä. Voitte tutustua kysymyksiin etukäteen. Keskenäistä vastausta ei voi tallentaa.

Itä-Suomen yliopisto antaa kyselyn lopputulokset valtiovarainministeriön käyttöön tiedonhallintalain valmistelun tueksi.

Kysely on jaettu tiedon elinkaaren mukaisiin osioihin sekä yleisiin kysymyksiin tiedonhallinnan sääntelystä. Kyselyssä tiedonhallinnan yleislainsäädännöllä tarkoitetaan julkisuuslakia, tietohallintolakia, arkistolakia ja henkilötietolakia.

1. Mikä nimike kuvaa parhaiten työtehtävääsi tai rooliasi

- a) asiakirjahallinnon asiantuntija tai esimies
- b) tietohallinnon asiantuntija tai esimies
- c) ylin johto
- d) tietosuojavastaava
- e) tietoturva-asiantuntija tai tietoturvapäällikkö
- f) lakimies tai muu oikeudellinen asiantuntija
- g) muu asiantuntija

2. Työskentelen

- a) valtion virastossa tai laitoksessa
- b) kunnassa tai kuntayhtymässä
- c) julkisoikeudellisessa laitoksessa, kuten yliopistossa
- d) kunnallisessa osakeyhtiössä
- e) valtion osakeyhtiössä
- f) yksityisessä yrityksessä tai yhdistyksessä
- g) muu organisaatio

3. Minulle on selvää, mitä (kyllä/ei) (vastaa jokaiseen kohtaan)

- a) asiakirjahallinnolla tarkoitetaan
- b) tietohallinnolla tarkoitetaan
- c) tietoturvallisuudella tarkoitetaan
- d) tietosuojalla tarkoitetaan
- e) asianhallinnalla tarkoitetaan
- f) asiarekisterillä tarkoitetaan
- g) asiakirjarekisterillä tarkoitetaan
- h) tiedonsaantioikeudella tarkoitetaan
- i) tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan
- j) viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan
- k) henkilörekisterillä tarkoitetaan
- l) arkistonmuodostussuunnitelmalla tarkoitetaan
- m) tiedonhallintasuunnitelmalla tarkoitetaan
- n) teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan
- o) sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan
- p) kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan

Mitkä käsitteet mielestäsi pitäisi määritellä uudestaan lainsäädännössä?

4. Sääntelyn rakenne

4.1. Tiedonhallinnan yleislainsäädäntö on selkeästi jäsennetty:

- a) Kyllä
- b) Ei, sääntelyn rakenne on epäselvä
- c) En tunne yleislainsäädäntöä
- d) En osaa sanoa

Jos vastasit ei, mikä lainsäädännön rakenteessa on pääosiltaan epäselvää (vastaukseen enintään kolme epäkohtaa)

4.2. Tiedonhallinnan yleislainsäädännön suhde erityislainsäädäntöön on selkeä:

- a) Kyllä
- b) Ei, sääntely on epäjohdonmukainen
- c) En tunne erityislainsäädäntöä
- d) En osaa sanoa

Jos vastasit ei, mitkä asiat ovat tyypillisesti yleis- ja erityislainsäädännön suhteessa epäselviä tai epäjohdonmukaisia (vastaukseen enintään kolme asiaa)

4.3. Tiedonhallinnan yleislainsäädäntö ei tue työssäni tehokasta tietojenkäsittelyä:

- a) Kyllä, yleislainsäädännössä säädetty vaatimukset ovat johtaneet monimutkaisiin tietojenkäsittelyprosesseihin.
- b) Ei
- c) En osaa sanoa

Jos vastasit kyllä, mitkä kolme asiaa yleislainsäädännössä johtavat tehottomaan tietojenkäsittelyyn

4.4. Mitkä säännökset estävät organisaatiosi siirtymisen yksinomaan digitaaliseen tiedonhallintaan?

4.5. Pääosa organisaatiossani käsiteltävistä asiakirjoista voidaan luontevasti sijoittaa johonkin asiankäsittelyprosessiin

- a) Kyllä
- b) Ei, organisaatiossani tuotetaan pääosiltaan palveluja, joihin ei sisälly varsinaisia asiankäsittelyprosesseja, vaan asiakirjoja syntyy palvelutuotannon aikana

Pitäisikö asiankäsittelyn rinnalla puhua palvelutuotannosta asiakirjoja käsiteltäessä?

5. Seuraavat kolme erityislakia vaikuttavat keskeisesti työhöni (monivalinta)

Säädökset:

- a) kaupparekisterilaki
- b) kiinteistörekisterilaki
- c) laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista
- d) yritys- ja yhteisötietolaki
- e) laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta
- f) tilastolaki
- g) säätiölaki
- h) yhdistyslaki

- i) laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä
- j) laki potilaan asemasta ja oikeuksista
- k) laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista
- l) laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista
- m) laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa
- n) laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa
- o) rikosrekisterilaki
- p) laki ulkomaalaisrekisteristä
- q) laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä
- r) en osaa sanoa
- s) muu mikä:

6. Keskeiset työssäni tarvitsemat tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevat säännökset ovat selkeitä

- a) Kyllä, säännökset ovat yksiselitteisiä ja mahdollistavat tehokkaan tiedon keräämisen
- b) Kyllä, säännökset ovat yksiselitteisiä, mutta ne eivät mahdollista tietojen keräämistä tehokkaasti, vaan johtavat moninkertaiseen tietojen keräämiseen
- c) Ei, säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja estävät tietojen tehokkaan keräämisen ja hyödyntämisen
- d) En osaa sanoa

Mikään edellä mainituista ei kuvaa tietojen keräämiseen liittyvää näkemystä. Kuvailisin sitä seuraavasti:

Mitkä ovat keskeisiä ongelmia tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevilla säännöksillä (enintään kolme esimerkkiä).

7. Tietojen ja asiakirjojen kirjaamisesta ei tarvitse säätää erikseen laissa

- a) Kyllä
- b) Ei, kirjaamista koskevat säännökset tulisi olla yhdenmukaiset ja koskea kaikkia viranomaisia
- c) En osaa sanoa

Miten tietojen ja asiakirjojen kirjaamista koskevia säännöksiä tulisi kehittää?

8. Miten tietojen suojaamista ja tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä pitäisi kehittää? Mitkä ovat keskeisiä puutteita ja ongelmia nykyisessä sääntelyssä?

9. Tiedän aina, mitä oikeuksia minulla on työssäni tietojenkäsittelyssä

- a) Kyllä
- b) En, tietojenkäsittelyä koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja aiheuttavat epävarmuutta tietojenkäsittelyssä
- c) En, koska minua ei ole koulutettu organisaatiossani tiedonhallinnan sääntelyyn, jotta tietäisin oikeuteni
- d) En, koska organisaatiollani ei ole riittäviä ohjeita tietojenkäsittelystä
- e) En osaa sanoa

Miten kehittäisit tietojenkäsittelyä koskevia säännöksiä, jotta ne tukisivat tehokasta asiankäsittelyä tai palveluntuottamista?

10. Viranomaisten henkilörekistereistä tapahtuva tietojen luovuttaminen on säännelty selkeästi

- a) Kyllä, sääntely ei ole tulkinnanvaraista
 - b) Ei, sääntely on tulkinnanvaraista ja vaikeuttaa tietojen luovuttamisen edellytyksien selvittämistä
- Miten muuttaisit tietoluovutuksia koskevaa sääntelyä

11. Tietojen säilyttämistä, kuten säilytysaikaa ja säilytysmuotoa koskevat säännökset ja määräykset ovat yksiselitteisiä

- a) Kyllä
- b) Ei, säännökset ja määräykset ovat sekavia
- c) En osaa sanoa

Miten kehittäisit tietojen säilyttämiseen liittyviä säännöksiä?

12. Tietojen ja asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskeva sääntely on selkeää ja edistää digitaalisen tiedonhallinnan kehittämistä organisaatiossani

- a) Kyllä
- b) Ei, sääntely on monimutkaista ja vaatimukset pysyvälle säilyttämiselle liian tiukkoja
- c) En tunne pysyvää säilyttämistä koskevia säännöksiä ja määräyksiä

13. Tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevat säännökset ovat yksiselitteisiä

- a) Kyllä
- b) Ei, en tiedä, milloin tiedot tai asiakirjat tulisi arkistoida
- c) En osaa sanoa

Miten kehittäisit tietojen säilyttämistä koskevia säännöksiä? Pitäisikö tietojen säilyttämisen periaatteista säätää yleislaissa vai erikseen kullakin toimialalla erityislaissa?

14. Tietojen tuhoamista koskevien säännösten vaatimukset on esitetty yleislainsäädännössä yksiselitteisesti

- a) Kyllä
- b) Kyllä, mutta sääntely on osittain rinnakkaista
- c) Ei, sääntely ei riittävästi ohjaa tietojen tuhoamiseen liittyviä menettelyitä

Miten kehittäisit tietojen tuhoamista koskevia säännöksiä?

15. Tietohallinnon ja asiakirjahallinnon tehtävistä pitäisi säätää tarkemmin laissa

- a) Kyllä, sääntely on epäselvää eikä luo selkeitä velvollisuuksia tietohallinnolle ja asiakirjahallinnolle
- b) Kyllä, mutta asiakirjahallintoa ja tietohallintoa ei pitäisi erottaa lainsäädännössä erillisiksi toiminnoiksi
- c) Ei, sääntely on nyt riittävää

Mistä tietohallinnon ja asiakirjahallinnon tehtävistä ja velvollisuuksista tulisi säätää laissa?

16. Kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskeva sääntely on tarpeellista ja riittävää

- a) Kyllä
- b) Ei, tietohallintolain säännökset eivät tue kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa
- c) En tunne kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hallintaa koskevia säännöksiä

Miten kehittäisit kokonaisarkkitehtuuria koskevaa sääntelyä?

17. **Pitäisikö tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tukevia toimialan yhteisiä teknisiä eritelmiä laatia enemmän ja pitäisikö ne olla sitovia viranomaismääräyksiä?**
- a) Kyllä, nyt toimialallani ei ole yhteisiä teknisiä eritelmiä lainkaan
 - b) Kyllä, mutta sitovaa sääntelyä ei teknisistä eritelmistä tarvita
 - c) Ei, teknisiä eritelmiä on riittävästi ja niitä käytetään kattavasti toimialallani
 - d) Ei, JHS-suosituksia on riittävästi ja ne tukevat tietojärjestelmien yhteentoimivuutta
18. **Pitäisikö mielestäsi tiedonhallinnan yleislainsäädäntö sekä samankaltaisena toistuva erityislainsäädäntö jäsentää uuteen yleislakiin tiedonhallintakaareksi?**
- a) Kyllä
 - b) Ei

Vapaata kommentointia ja ideointia.

Kirjoittajat:
Toimi Voutilainen (toim.)
Tommi Oikarinen
Niko Vartiainen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-792-0 (pdf)